



SCUOLA DI DOTTORATO  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO BICOCCA

Dipartimento di  
Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia

Dottorato di Ricerca in Scienze Giuridiche Ciclo XXIX

Curriculum in Diritto Pubblico per l'Economia

**TUTELA DELL'AMBIENTE E CRITERI DI  
IMPUTAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ**

IERA ROSAMARIA

Matricola 787829

Tutore:

Prof.ssa Lidianna Degrassi

ANNO ACCADEMICO 2015/2016



*A te e alla forza dei tuoi sogni*



## INDICE SOMMARIO

Introduzione .....	10
--------------------	----

### CAPITOLO I

#### **La categoria giuridica di ambiente**

1. Premessa.....	14
2. Paesaggio e ambiente.....	15
3. Contributo alla ricostruzione del concetto di interesse ambientale .....	19
3.1. Prima fase: autonomia dell'interesse ambientale .....	19
3.2. Seconda fase: la tutela dell'ambiente in via indiretta e mediata .....	20
3.3. Terza fase: definitiva emersione dell'ambiente come posizione giuridica autonoma meritevole di tutela .....	27
4. L'ambiente quale bene giuridico autonomo.....	37
5. Situazioni giuridiche soggettive individuali.....	38
6. La nozione di ambiente nel diritto comunitario.....	42
7. Ingresso della tutela dell'ambiente nei Trattati.....	46
8. La nozione di ambiente nell'esperienza Cedu.....	50
9. La nozione di ambiente nella giurisprudenza amministrativa.....	53
10. Ambiente e beni comuni.....	55
11. Conclusioni .....	58

### CAPITOLO II

#### **Il danno ambientale**

1. Premessa.....	61
2. Il concetto di danno ambientale.....	64
3. Ambito di applicazione soggettiva della tutela risarcitoria.....	67

4. Il sistema delle tutele. . . . .	69
5. Il principio di precauzione. . . . .	71
6. Il principio di prevenzione. . . . .	75
7. Il principio di correzione in via prioritaria ed alla fonte. . . . .	77
8. Il principio «chi inquina paga». . . . .	78
9. Caratteri della responsabilità per danno ambientale. . . . .	81
10. Imputazione soggettiva della responsabilità. . . . .	82
11. I rimedi ripristinatori. . . . .	86
12. La tutela per equivalente. . . . .	12
13. Il principio di alternatività della tutela risarcitoria. . . . .	13
14. Conclusioni . . . . .	88

### CAPITOLO III

#### **Criteri di imputazione e profili processuali nella responsabilità ambientale**

1. Premessa. . . . .	91
2. Criteri di imputazione della condotta dannosa. . . . .	92
3. Il quadro normativo nazionale. . . . .	96
4. I criteri di imputazione nell'ambito del principio «chi inquina paga». . . . .	98
5. I criteri di imputazione nella decisione dell'Adunanza plenaria, 25 settembre 2013, n. 21. . . . .	102
6. I criteri di imputazione nella disciplina comunitaria del danno ambientale. . . . .	111
7. Legittimazione attiva all'azione risarcitoria. . . . .	113
8. Profili di giurisdizione. . . . .	115
9. La giurisdizione sulle sanzioni amministrative. . . . .	117
10. La competenza sulle sanzioni amministrative in materia ambientale. . . . .	119
11. Conclusioni . . . . .	126

## CAPITOLO IV

### **Il nesso di causalità**

1. Premessa. . . . .	129
2. Il nesso causale in relazione ai singoli rimedi. . . . .	130
3. Il nesso causale nell'ambito del principio di precauzione. . . . .	131
4. Il nesso causale nell'ambito del principio «chi inquina paga». . . . .	132
5. Corollari applicativi del nesso di causalità in materia ambientale. . . . .	134
6. Il nesso casuale in materia di inquinamento diffuso. . . . .	136
7. Considerazioni sul duplice accertamento del nesso di causalità. . . . .	138
8. Un esempio dell'accertamento del nesso causale nella responsabilità amministrativa in materia ambientale . . . . .	140
9. Conclusioni. . . . .	143

## CAPITOLO V

### **De iure condendo nella responsabilità ambientale**

1. Premessa. . . . .	145
2. Luci e ombre nella disciplina del nesso di causalità. . . . .	145
3. Definizione della categoria giuridica del nesso causale e modalità di accertamento. . . . .	148
4. Estensione e/o introduzione dei fattori interruttivi del nesso di causalità. . . . .	153
5. Nesso di causalità ignoto. . . . .	159
6. Conclusioni. . . . .	166
Riflessioni di sintesi . . . . .	168
<i>Bibliografia</i> . . . . .	172



## **Introduzione**

La disciplina dell'ambiente rappresenta un settore caratterizzato da una pluralità di fonti in costante evoluzione di pari passo con la crescente consapevolezza della delicatezza della risorsa ambientale.

La vigente disciplina nazionale sull'ambiente rappresenta l'attuazione della normativa comunitaria recepita nel nostro ordinamento anche in considerazione dello sforzo della giurisprudenza di adattare il sistema interno a quello europeo.

Il panorama giuridico in materia ambientale, sebbene abbia trovato una sintesi con l'attuazione del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ha le sue radici nelle leggi del 29 giugno 1939, n. 1497, sulla «Protezione delle bellezze naturali» e dell'1 giugno 1939, n. 1089, sulla «Tutela delle cose di interesse artistico o storico» che per la prima volta menziona il termine ambiente: all'art. 5 stabilisce che «il Ministro per l'educazione nazionale, sentito il Consiglio nazionale della educazione, delle scienze e delle arti può procedere alla notifica delle collezioni o serie di oggetti, che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico».

L'espressione «caratteristiche ambientali» qui è usata in senso propriamente descrittivo.

L'interesse ambientale non aveva ancora raggiunto un proprio grado di autonomia né una propria dignità giuridica rispetto ad altri valori o beni giuridici. Infatti dalle leggi del '39 non emerge una distinzione tra ambiente/natura e paesaggio ma anzi il primo appare coesistente al secondo, di talché anche il paesaggio è considerato dal legislatore in chiave naturalistica.

In realtà, come si avrà modo di approfondire in seguito, le nozioni di ambiente e di paesaggio, seppur condividano il medesimo sostrato

naturalistico, ossia il territorio, si differenziano in quanto nel secondo rileva maggiormente il profilo antropologico-culturale<sup>1</sup>.

Solo la Costituzione repubblicana del 1948, esplicitando all'art. 9, c. 2, la nozione di paesaggio, consentì, di contro, di attribuire per differenza autonoma dignità giuridica all'ambiente rispetto ad altri valori costituzionali.

Pertanto, in dottrina si cercò di conferire rilievo giuridico ad un interesse che, nel corso del tempo, il sentire sociale avvertiva come fondamentale per la propria esistenza<sup>2</sup>. Fu dunque grazie alla coscienza civile che iniziò, per così dire, quel percorso virtuoso che poi condusse – come vedremo – ad attribuire valore giuridico all'interesse ambientale.

Il legislatore ordinario, dal canto suo, tardò nel cogliere la distinzione tra beni ambientali e paesaggio come si evince dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, (c.d. legge Galasso) che sottopose a vincolo paesaggistico, oltre agli oggetti già individuati dalla legge del '39, numerose zone del territorio italiano di indubbio rilievo naturalistico ma non inquadrabili tra le “bellezze naturali”<sup>3</sup>.

Infatti, l'emersione dell'interesse ambientale quale categoria giuridica autonoma meritevole di protezione da parte dell'ordinamento non avvenne in via immediata ma fu il frutto di una lunga evoluzione prima giurisprudenziale e poi anche legislativa che al suo culmine porterà a riconoscere l'ambiente – per usare le stesse espressioni della Corte costituzionale nella sentenza 30 dicembre 1987, n. 641<sup>4</sup> - quale «bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme».

Inoltre, divenendo oggetto di disciplina nazionale e comunitaria a sé stante, ha dato origine a un insieme di principi e regole a essa peculiari la cui

---

<sup>1</sup>Così L. DEGRASSI, *L'idea di paesaggio tra natura e cultura. Il rapporto con le aree protette*, in G. COCCO, L. DEGRASSI, A. MARZANATI, cur., *Aree Protette*, Atti del Convegno, Grado 16 ottobre 2010, Milano, 2011, 108.

<sup>2</sup>Per tutti A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. del dir.*, vol. XXXI, 1981, 506 ss.

<sup>3</sup>Per un'analisi in chiave critica della l. Galasso si v. L. DEGRASSI, *L'idea di paesaggio tra natura e cultura*, cit., 117.

<sup>4</sup>Corte Cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, 694.

comprensione non può prescindere dalla definizione della nozione di ambiente<sup>5</sup>.

La nozione di ambiente costituisce il fondamento di ogni frammentato segmento della disciplina ambientale la cui analisi non può essere affrontata in questa sede. Una puntuale analisi di ogni disciplina di settore del diritto ambientale richiederebbe un approfondimento tale che esulerebbe dal presente lavoro; pertanto, in ordine al concetto di base ci si intratterà quel tanto necessario utile per il prosieguo del lavoro.

La tesi si concentrerà piuttosto sullo studio di alcuni problemi generali in materia ambientale che costituiscono le direttrici per affrontare nel prosieguo l'analisi sui criteri di imputazione della responsabilità ambientale, il cui inquadramento è lo scopo prioritario della tesi stessa.

Tutto ciò considerato, il percorso che si intende seguire prevede l'elaborazione di cinque capitoli.

Il primo capitolo prevede l'analisi dell'evoluzione storica della nozione di ambiente che verrà studiata in una duplice prospettiva: in chiave diacronica, alla luce del dato normativo e della giurisprudenza nazionale, e in chiave sincronica, con riferimento all'emersione della nozione di ambiente nel diritto e nella giurisprudenza comunitaria e internazionale. La concezione dell'ambiente come risorsa indivisibile e meritevole di protezione rappresenta il presupposto per lo studio del sistema di tutele predisposte per la sua cura.

Il secondo capitolo muoverà da un'analisi dei vari principi vigenti e delle tappe della loro elaborazione giurisprudenziale al fine di individuare un modello di responsabilità per danno ambientale che riflette non solo le esigenze di tutela dell'ambiente ma anche quelle di corretta allocazione dei costi dei danni. In questo senso le coordinate concettuali del danno ambientale ruotano intorno alla logica che i costi dei danni ambientali gravano sull'inquinatore. Tuttavia, poiché i comportamenti che incidono sull'ambiente producono di regola effetti diffusi nel tempo e nello spazio, non è di immediata evidenza

---

<sup>5</sup>F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il Diritto dell'economia*, 2, 2002, 217.

l'isolamento delle cause del danno ambientale. Da qui l'individuazione dei molteplici rimedi per scongiurare il rischio dei danni ambientali e per fronteggiare i costi dei danni verificatisi. I mezzi giuridici offerti dall'ordinamento a protezione dell'ambiente mirano a prevenire comportamenti lesivi della risorsa ambiente, tramite l'imposizione di divieti e di obblighi, e ad allocare costi del risarcimento dei danni in capo a chi esercita attività dannose. In questo contesto il sistema di protezione dell'ambiente è potenzialmente compatibile con una pluralità di criteri di imputazione del danno che configurano altrettanti modelli di responsabilità: responsabilità per colpa, responsabilità oggettiva, responsabilità da posizione.

L'analisi del modello di responsabilità, alla luce degli approdi raggiunti dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria, costituirà oggetto del terzo capitolo. L'obiettivo che ci si propone è quello di selezionare tra i vari criteri il più idoneo ad assolvere la funzione di prevenzione e di efficiente allocazione dei costi dei danni. Il modello di responsabilità oggettiva, fondato sul nesso di causalità, è quello che consente di raggiungere una adeguata sintesi delle esigenze di protezione ambientale e che permette anche maggiore flessibilità in ordine all'individuazione del responsabile dell'inquinamento.

Il nesso di causalità come elemento indefettibile del regime di responsabilità ambientale sarà oggetto del quarto capitolo, dove saranno analizzate le diverse declinazioni del nesso causale in relazione ai vari rimedi previsti dal diritto nazionale a tutela dell'ambiente.

Il giudizio sui pregi e sui difetti del modello di responsabilità basato sul nesso causale sarà oggetto del quinto capitolo. Seguirà l'illustrazione dei principali inconvenienti cui il modello soggiace e l'analisi di alcuni correttivi nello sforzo di mitigarli anche alla luce delle politiche ambientali del diritto comunitario.

Saranno infine riservate alcune pagine conclusive nelle quali si svolgeranno riflessioni finali di sintesi dirette ad evidenziare i risultati più significativi che si ritiene di aver ottenuto con questo lavoro di tesi.

## CAPITOLO I

### LA CATEGORIA GIURIDICA DI AMBIENTE

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Paesaggio e ambiente. – 3. Contributo alla ricostruzione del concetto di interesse ambientale. – 3.1. Prima fase: autonomia dell’interesse ambientale. – 3.2. Seconda fase: la tutela dell’ambiente in via indiretta e mediata. 3.3. Terza fase: definitiva emersione dell’ambiente come posizione giuridica autonoma meritevole di tutela. - 4. L’ambiente quale bene giuridico autonomo. - 5. Situazioni giuridiche soggettive individuali. – 6. La nozione di ambiente nel diritto comunitario. – 7. Ingresso della tutela dell’ambiente nei Trattati. – 8. La nozione di ambiente nell’esperienza Cedu. – 9. La nozione di ambiente nella giurisprudenza amministrativa. – 10. Ambiente e beni comuni. – 11. Conclusioni.

#### **1. Premessa**

Le fonti normative nazionali e comunitarie non esprimono una nozione unitaria e generale di ambiente.

Sebbene molteplici siano i riferimenti legislativi all’ambiente inteso come oggetto di tutela e valore fulcro delle politiche ambientali ispirate alla sua protezione, manca una definizione del suo significato.

Muovendo dal dato positivo dottrina e giurisprudenza, nel silenzio del legislatore, hanno cercato di individuare una nozione giuridica unitaria di ambiente. Un orientamento ormai superato riteneva che la nozione di ambiente non fosse riconducibile ad unità ma identificabile in tre distinte categorie

giuridiche corrispondenti a tre distinti ambiti disciplinari in cui veniva in rilievo la nozione di ambiente. Nello specifico la nozione di ambiente assumeva significati eterogenei in relazione alle norme sulle bellezze naturali e paesistiche, alle norme sulla difesa dagli inquinamenti e alle norme sull'urbanistica.

Sul versante opposto, l'orientamento prevalente invece identificava l'ambiente come categoria giuridica autonoma. Questo indirizzo muoveva dalla considerazione che l'ambiente è attualmente considerato dal legislatore come valore primario oggetto di una disciplina organica e tendenzialmente completa.

Anche nell'ambito dell'ordinamento europeo manca una definizione di ambiente. Tuttavia l'ambiente è stato progressivamente inteso come risorsa destinataria di politiche di tutela al fine di preservarne la qualità e ripristinarne, in caso di lesione, l'integrità, e ciò ha favorito una considerazione organica e unitaria di ambiente anche a livello europeo.

## **2. Paesaggio e ambiente.**

Che l'evoluzione del bene-ambiente da interesse di mero fatto a vero e proprio valore fu difficile lo si comprende subito se si pensa che nel testo della Costituzione (prima della riforma del Titolo V ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) mancava un riferimento esplicito alla nozione di ambiente<sup>6</sup>.

Anche le altre fonti normative in una prima fase non consideravano la nozione di ambiente e per la verità non si faceva neppure esplicita menzione alla nozione di paesaggio. Si pensi alla legge 20 giugno 1909, n. 364, e alla legge 11 maggio 1922, n. 778, o ancora alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, in cui l'oggetto immediato della tutela sono le «bellezze naturali», sebbene sia

---

<sup>6</sup> L'ordinamento – interno e comunitario – non fornisce una definizione esplicita della nozione di ambiente. Per una ricognizione del tema si v. G. COCCO, A. MARZANATI, R. PUPILELLA, *Ambiente. Il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in G. GRECO e M.P. CHITI (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte speciale*, I, 2007, 157 e ss.

chiaro, seppur implicito, il riferimento al concetto di paesaggio. Ancora ai sensi del R.D. 3 giugno 1940, n. 1357, l'oggetto immediato della protezione normativa continua ad essere la «bellezza d'insieme», riferita a cose o a beni materiali.

Solo con l'art. 9 della Costituzione emerge per la prima volta la tutela del paesaggio in quanto tale e non in riferimento alla «bellezza»<sup>7</sup>. La norma in questione «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione», senza tuttavia chiarire i contenuti della nozione di paesaggio e dando conseguentemente spazio a diverse costruzioni dottrinali in merito<sup>8</sup>.

Se il dibattito intorno alla nozione di paesaggio ben presto si risolse nella concezione dinamica che ne dette Predieri – per il quale il paesaggio costituisce «forma del paese»<sup>9</sup> in luogo dell'opposta concezione statica secondo cui il paesaggio, in ossequio alla legge del 1939, era riconducibile solo alle «bellezze naturali»<sup>10</sup>, rimaneva in ombra la nozione di ambiente.

Pertanto, in assenza di un esplicito riferimento costituzionale la nozione di ambiente veniva tratta da quella di paesaggio la cui tutela era invece espressamente prevista nell'art. 9 della Cost.<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> F. MERUSI, *Sub. Art. 9, Principi fondamentali (Art. 1-12)*, in *Commentario alla Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), Bologna, 1975, 434 e ss.; A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, in *Foro it.*, 1978, 187 e ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1990, 684, secondo il quale mancherebbe in Italia un indirizzo organico diretto alla tutela alla conservazione e al miglioramento dei «beni culturali e ambientali»; G.F. CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, 1995, 75 e ss.

<sup>8</sup> Fra tutti, A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, II, 72, secondo cui l'espressione paesaggio è utilizzata «per indicare in modo comprensivo e generico la generalità di quei beni che la tradizione legislativa ha fatto oggetto di protezione particolare abbracciandoli sotto la denominazione – essa stessa di comodo – di bellezze naturali».

<sup>9</sup> A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.* XXXI, Milano, 1981, 502 e ss.

<sup>10</sup> A giudizio di A. PREDIERI il concetto di «bellezze naturali» sarebbe restrittivo rispetto a quello di paesaggio nel senso che l'idea di paesaggio si estende all'intero territorio come valore primario ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione, articolato nella salvaguardia contestuale della forma visibile del territorio e dei beni ambientali che ne costituiscono le componenti strutturali: si v. A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, 55 e ss. Sul punto anche M.C. SANTINI, *Riflessioni sulla tutela del paesaggio tra esigenze unitarie ed autonomie locali*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, 433 e ss.

<sup>11</sup> P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 207 e ss.; G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Riv. giur. ambiente*, 5, 2009, 611.

In dottrina, peraltro, si riteneva che la formulazione dell'art. 9 della Costituzione si confacesse al nostro ordinamento inteso come «Stato di cultura» avente come obiettivo la tutela delle «principali testimonianze della propria civiltà»<sup>12</sup>, di talché la rilevanza attribuita alla cultura potesse costituire un aspetto caratterizzante del regime politico democratico<sup>13</sup>.

Se in origine l'interesse verso l'ambiente - quale valore giuridico - deve la propria fortuna al forte intreccio instauratosi tra paesaggio ed ambiente, in seguito il bene-ambiente dovette scontare proprio tale forte (primigenio) legame al fine di vedere realizzata la propria autonomia giuridica.

Così si affermò che la tutela del paesaggio «va intesa nel senso lato della tutela ecologica»<sup>14</sup> e della «conservazione dell'ambiente»<sup>15</sup>, ha «una strettissima contiguità con la protezione della natura, in quanto contrassegnata da interessi estetico-culturali», ed è «basata primariamente sugli interessi ecologici e quindi sulla difesa dell'ambiente come bene unitario, pur se composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale e umana»<sup>16</sup> e per la salute<sup>17</sup>.

Si precisò ancora che l'imposizione in concreto del vincolo paesistico «contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio»<sup>18</sup> e ne evita le alterazioni<sup>19</sup>.

Ad avviso della giurisprudenza costituzionale, in sintesi, l'art. 9 della Costituzione «tutela il paesaggio-ambiente, come espressione di principio fondamentale dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo e si sviluppa la persona umana»<sup>20</sup>.

---

<sup>12</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961, 73 e ss.; A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, 69 e ss.

<sup>13</sup> ID., *La tutela del paesaggio*, cit., 70 e ss.; M. S. GIANNINI, *Sull'art. 9 Cost. (la promozione culturale)*, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, Milano, 1991, II, 433 e ss.

<sup>14</sup> Corte Cost. 3 ottobre 1990, n. 430, in *Riv. giur. ed.*, 1990, I, 629.

<sup>15</sup> Corte Cost., 11 luglio 1989, n. 391, in *Giur. it.*, 1990, I, 1, 338.

<sup>16</sup> Corte Cost., 15 novembre 1988, n. 1029, in *Riv. giur. amb.*, 1989, 630.

<sup>17</sup> Corte Cost., 3 giugno 1989, n. 391, in *Le Regioni*, 1989, 1595.

<sup>18</sup> Corte Cost., 21 novembre 1997, n. 345, in *Giust. civ.* 1998, I, 332.

<sup>19</sup> Corte Cost., 22 ottobre 1996, n. 355, in *Giust. cost.*, 1996, 3089.

<sup>20</sup> Corte Cost., 27 luglio 2000, n. 378, e 1 aprile 1998, n. 85, cit.

La stretta connessione tra la tutela dell'ambiente e quella del paesaggio venne in seguito ulteriormente rafforzata: a) dal Trattato istitutivo della Comunità europea (come modificato con il Trattato di Amsterdam del 1999), che al titolo XVI e all'art. 130R (sull'«ambiente») si riferisce alla «politica della Comunità in materia ambientale» (tendente agli obiettivi della «salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente», della «utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali», della prevenzione dei danni all'ambiente, in cooperazione con gli Stati membri) e all'art. 130S prevede la competenza del Consiglio sulle «misure concernenti l'assetto territoriale» e la «destinazione dei suoli»; b) dal vigente art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione (come modificato dalla legge cost. 3/2001), che, in stretta connessione con l'art. 9, ha attribuito alla legislazione esclusiva dello Stato «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (con la possibilità di attribuire alle Regioni condizioni particolari di autonomia, come previsto dal novellato art. 116, comma 3)<sup>21</sup>.

Si noti come l'interdipendenza tra la disposizione in questione e l'art. 9 Cost. si coglie nell'esigenza di delimitare l'oggetto della materia affidata in via esclusiva allo Stato soprattutto al fine di tracciare lo spazio spettante alla potestà legislativa regionale<sup>22</sup>.

Proprio la medesima prospettiva è emersa nell'ambito della giurisprudenza amministrativa che pare confermare gli orientamenti che, sulla scorta di una lettura combinata dell'art. 9 della Costituzione con le disposizioni del nuovo Titolo V, collegano la protezione dell'ambiente e del paesaggio al

---

<sup>21</sup> Sul riparto costituzionale, G. COCCO, *La legislazione in materia di ambiente è una svolta?*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, 419 e ss.; P. MANTINI, *I beni e le attività culturali*, in A. CATELANI-S. CATTANEO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, XXXIII, Padova, 2002, 429; M. OCCHIENA, *Alle regioni quel che è dello Stato: il federalismo nella tutela del paesaggio*, in *Urb. e app.* 2002, 433; M. BROCCA, *Nulla osta paesistico e sindacato statale: non c'è spazio per un controllo di merito?*, in *Riv. giur. edil.* 2002, 2, 431.

<sup>22</sup> F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti e istituti*, Napoli, 2013, 95, per il quale la medesima considerazione può svolgersi in relazione «non già alla potestà legislativa, ma alla problematica delle funzioni amministrative, con particolare riferimento alla precisa definizione dei compiti spettanti ai vari livelli politico-amministrativi cui essi sono conferiti (e che potranno in futuro essere rimodulati ai sensi dell'art. 118 cost.)».

fine di affermare la competenza statale all'annullamento dell'autorizzazione paesistica.

Nello specifico, ci si riferisce alla sentenza 24 dicembre 2001, n. 9, con cui l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>23</sup> evidenzia come la forte commistione tra paesaggio ed ambiente sia tale che «mediante la tutela del paesaggio e l'imposizione dei vincoli paesistici si salvaguarda l'ambiente (nel suo complesso tutelato dalle normative di settore concernenti l'uso globale del territorio)».

Dunque, per il Consiglio di Stato dalla lettera dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione che menziona la «tutela dei beni culturali, dell'ambiente e dell'ecosistema» si coglierebbe una tutela unitaria di «paesaggio-ambiente» così come dell'ecosistema, in quanto al *genus* «ambiente» sarebbero riconducibili le due specificazioni di «paesaggio-ambiente» ed «ecosistema»<sup>24</sup>.

### **3. Contributo alla ricostruzione del concetto di interesse ambientale.**

#### **3.1. Prima fase: autonomia dell'interesse ambientale.**

L'evoluzione giurisprudenziale che, come sopra anticipato, portò all'emersione dell'ambiente quale bene giuridico autonomo può essere composta, per comodità, in almeno tre fasi.

Nella prima fase, la nozione di ambiente non descriveva una situazione giuridica soggettiva ovvero un bene giuridico autonomo, ma aveva una mera valenza amministrativa.

Nel far riferimento all'ambiente, infatti, si volevano individuare e delineare gli apparati amministrativi – e le rispettive competenze - in materia di tutela dell'ambiente (legge 29 gennaio 1975, n. 5, istitutiva del Ministero per i

<sup>23</sup> Cons. Stato, Ad. plen., 24 dicembre 2001, n. 9, in *Corr. Giur.* 2002, 2, 159.

<sup>24</sup> L.R. PERFETTI, *Premessa alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 10.

beni culturali e per l'ambiente; legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente e della disciplina del danno ambientale). Tramite l'istituzione di un Ministero per l'ambiente *ad hoc* si voleva creare un centro di riferimento dell'interesse pubblico ambientale e di fatto si realizzava il coordinamento e la riconduzione ad unità delle azioni politico-amministrative finalizzate alla sua tutela.

Questa fase (che potrebbe essere anche definita quale “fase amministrativa”) si caratterizzava perché l'ambiente non era visto come oggetto di tutela – in via autonoma o strumentale ad altri interessi – o valore giuridico (come avverrà nelle successive fasi dell'evoluzione), bensì quale criterio di riparto di competenza tra le varie Autorità amministrative competenti in materie comunque incidenti ed intersecantesi con l'ambiente.

Più in particolare, il legislatore dell'epoca, ispirato dal fine di rendere la macchina amministrativa il più possibile efficiente, era preoccupato dall'intento di delineare un sicuro criterio di allocazione delle funzioni amministrative, definendo dall'alto – in via preventiva - a chi andassero imputate le specifiche competenze nella lotta all'inquinamento e nella conservazione di determinate zone.

Dal canto suo anche il giudice amministrativo si era occupato della nozione di paesaggio nella prospettiva dello scrutinio dei procedimenti e dei poteri dell'autorità amministrativa di apposizione e gestione dei vincoli paesaggistici o dei nulla osta ambientali<sup>25</sup>.

### **3.2. Seconda fase: la tutela dell'ambiente in via indiretta e mediata.**

Nella Seconda fase – intorno agli anni '70 - si consolida una nuova nozione di ambiente in senso giuridico. Si assiste, sia pur in via graduale,

---

<sup>25</sup> Cons. Stato, Ad. plen., 14 dicembre 2001, n. 9, cit., ripercorre gli orientamenti del giudice amministrativo.

all'emersione dell'interesse ambientale quale posizione giuridica soggettiva protetta, fino ad affermare l'esistenza di un diritto soggettivo all'ambiente.

È la giurisprudenza che trasforma i nuovi bisogni in interessi protetti.

L'emersione dell'interesse ambientale quale posizione giuridica soggettiva autonoma è tuttavia graduale.

Anche in questa fase, infatti, l'ambiente non è da subito "posto al centro" dell'ordinamento; non è tutelato in via diretta né in via immediata. È tutelato, al contrario, in via indiretta e strumentale. La sua tutela passa infatti attraverso la tutela di altre situazioni giuridiche primarie quali il diritto di proprietà e la salute direttamente incisi da fattori esterni; posizioni quest'ultime degne sì di tutela autonoma.

Tale concezione era tributaria del principio che vuole risarcibile soltanto la lesione del diritto soggettivo ai sensi dell'art. 2043 c.c. quale norma secondaria (di sanzione) rispetto a norme primarie (di divieto). Si comprende allora come la via che occorreva seguire per attribuire autonomia all'interesse ambientale sarebbe dovuta passare inevitabilmente attraverso la maturazione dell'idea che l'art. 2043 c.c. non costituisce norma secondaria rispetto a norme primarie, ma racchiude in sé una clausola generale primaria, espressa dalla formula «danno ingiusto», in virtù della quale è risarcibile il danno che presenta le caratteristiche dell'ingiustizia, in quanto lesivo di interessi riconosciuti e tutelati dall'ordinamento a cui, sotto vari profili, attribuisce rilevanza<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> L'idea che l'art. 2043 c.c. contenga una norma giuridica secondaria ha trovato anche l'autorevole avallo della Corte costituzionale nella celebre sentenza 30 giugno 1986, n. 184, in *Foro it.*, 1986, I, 2053, sul danno biologico; tale orientamento è rimasto pressoché immutato fino alla svolta impressa da Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 22 luglio 1999, n. 500. Si tratta di una delle sentenze più annotate e commentate nel panorama giuridico italiano: basti pensare che è stata pubblicata, tra gli altri luoghi, in *Dir. e proc. civ.*, 1999, 21, con nota di L.V. MOSCARINI; in *Foro it.*, 1999, I, 2487, con nota di A. PALMIERI-R. PARDOLESI; in *Giust. cost.*, 1999, 4045, con nota F.G. SCOCA, *Per un'amministrazione responsabile*, e, ivi, con nota DI G. AZZARITI, *La risarcibilità degli interessi legittimi tra interpretazioni giurisprudenziali e interventi legislativi. Un commento alla sentenza n. 500 del 1999 della Corte di Cassazione*; in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 832, con nota di L. TORCHIA, *La risarcibilità degli interessi legittimi: dalla foresta pietrificata al bosco di Birnam*; in *Danno e resp.*, 1999, 970, con nota di P.G. MONATERI, A. PALMIERI, R. PARDOLESI, G. PONZANELLI E V. ROPPO; in *Corr. giur.*, 1999, 1367, con nota di A. DI MAJO, *Il risarcimento degli interessi non più solo legittimi*; G. GRECO, *Interesse legittimo e risarcimento dei danni: crollo di un pregiudizio sotto la pressione della*

In questa seconda fase, occorre distinguere due approcci differenti: uno legato ad un'ottica proprietaria ovvero di tipo appropriativo – suddiviso a sua volta al proprio interno nella variante, per così dire, privatistica e pubblicistica - e l'altro legato al diritto alla salute.

Nell'ottica della proprietà privatistica, l'interesse ambientale assumeva rilievo se ed in quanto poteva venire inglobato nell'ambito della tutela del diritto di proprietà, ricevendo riconoscimento e, quindi, tutela nei limiti rispettivamente in cui riceveva riconoscimento e tutela il diritto dominicale.

La tutela dell'ambiente veniva realizzata in via indiretta mediante la tutela garantita al diritto alla salute del proprietario di un immobile interessato da immissioni pericolose e moleste provenienti da attività che si svolgevano nelle vicinanze dello stesso. In altre parole, la tutela ambientale era doppiamente subordinata, da un lato, alla tutela del diritto alla salute (la cui aggressione si risolveva nell'aggressione automatica dell'ambiente) e, dall'altro lato, alla tutela del diritto di proprietà<sup>27</sup>.

---

*normativa europea e dei contributi della dottrina*, in *Riv. it. dir. pubbl. comm.*, 1999, 1108; F. FRACCHIA, *Dalla negazione della risarcibilità degli interessi legittimi all'affermazione della risarcibilità di quelli giuridicamente rilevanti: la svolta della Suprema Corte lascia aperti alcuni interrogativi*, in *Foro it.*, 1999, III, 3212; S. AGRIFOGLIO, *Le sezioni unite tra vecchi e nuovo diritto pubblico: dall'interesse legittimo alle obbligazioni senza prestazioni*, in *Europa e dir. priv.*, 1999, 1241 e C. CASTRONOVO, *L'interesse legittimo varca la frontiera della responsabilità civile*, *ivi*, 1262; G. ABBAMONTE, *L'affermazione legislativa e giurisprudenziale della risarcibilità del danno derivante dall'esercizio illegittimo della funzione amministrativa. Profili sostanziali e processuali*, in *Cons. Stato*, 2000, II, 743; V. ANGIOLINI, *Pubblica amministrazione e costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 133; G. BERTI, *La giustizia amministrativa dopo il d.lgs. n. 80 del 1998 e la sentenza n. 500/99 della Cassazione*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 1; C. M. BIANCA, *Danno ingiusto: a proposito del risarcimento da lesione di interessi*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, 689; A. LUMINOSO, *Danno ingiusto e responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi nella sentenza n. 500/99 della Cassazione*, *ivi*, 55; S. MENCHINI, *Il nuovo assetto delle tutele giurisdizionali avverso gli atti amministrativi illegittimi*, *ivi*, 81; F.D. BUSNELLI, *Dopo la sentenza n. 500. La responsabilità civile oltre il "muro" degli interessi legittimi*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, I, 345; G. OPPO, *Novità e interrogativi in tema di tutela degli interessi legittimi*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, 391; A. ROMANO, *Sono risarcibili: ma perché devono essere legittimi?*, in *Foro it.*, 1999, I, 3222; E. SATTA, *La sentenza n. 500 del 1999: dagli interessi legittimi ai diritti fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2000, 3244.

<sup>27</sup>G. ROSSI, *Diritto dell'Ambiente*, cit., 101, evidenziava come «con la prima di queste impostazioni il diritto all'ambiente veniva a porsi in una dimensione strettamente proprietaria e la tutela era strettamente subordinata al rapporto di vicinanza tra bene e le attività che potessero ostacolarne un pieno godimento».

Il perno giuridico della tutela – sia pur indiretta – era allora rappresentato dagli artt. 844 c.c. e 890 c.c.<sup>28</sup>.

Sia l'art. 844 c.c. che l'art. 890 c.c. pongono un limite al diritto di proprietà laddove si verifichi il superamento della soglia di normale tollerabilità delle immissioni nocive (art. 844 c.c.) ovvero un pericolo di danno alla salubrità (art. 890 c.c.).

Per quanto riguarda nello specifico la disciplina dell'art. 844 c.c., secondo l'ormai prevalente interpretazione giudiziale e dottrinale formatasi in materia, il proprietario è tenuto a subire «le immissioni di fumo e di calore» nonché «le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni» provenienti dal fondo del vicino, che non superino la normale tollerabilità, la cui valutazione, non in astratto ma in concreto ed in relazione alla condizione dei luoghi ed alla stregua di valori economico-sociali generalmente accettati in un determinato momento storico, è rimessa ai poteri determinativi del giudice ove sorga controversia.

Nel caso poi (comma secondo, art. 844 c.c.) che le immissioni provengano dallo svolgimento di un'attività produttiva e che esse superino la normale tollerabilità ai sensi del comma primo, spetterà al giudice - sempre in mancanza di accordo tra le parti - di contemperare mediante opportuni provvedimenti gli interessi della produzione con quelli della proprietà, tenendo conto anche della priorità dell'uso, sì da evitare il completo sacrificio dell'una o dell'altra categoria di interessi.

All'infuori dei casi e dei limiti predetti tutte le altre immissioni sono ritenute illegittime e suscettibili di venire represses con l'azione negatoria (art. 949 c.c.) oltre che mediante le azioni personali esperibili per ottenere il risarcimento dei danni eventualmente subiti.

Sebbene la giurisprudenza della Cassazione riconosceva la tutela dell'ambiente nei limiti della tutela del diritto di proprietà, va tuttavia dato atto della diversa, autorevole, posizione assunta dalla Corte costituzionale nella sentenza 10 luglio 1974, n. 247, che con lungimirante chiarezza ebbe a

---

<sup>28</sup> Cass., Sez. un., 9 aprile 1973, n. 999, in *Foro it.*, 1974, I, 843.

precisare che l'art. 844 c.c. non fornisce adeguata tutela alla lesione dell'interesse ambientale<sup>29</sup>.

Così nella sentenza 9 marzo 1979, n. 1463, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione<sup>30</sup>, seguendo sempre un'impostazione di natura proprietaria, giungono ad assicurare tutela all'ambiente mediante la tutela delle singole componenti su cui si incentra il diritto di proprietà.

Il diritto/potere di fruizione del bene ambientale da parte del singolo può «assumere la configurazione del diritto soggettivo quando sia collegato alla disponibilità esclusiva di un bene, la cui conservazione, nella sua attuale potenzialità di recare utilità al soggetto, sia inscindibile dalla conservazione delle condizioni ambientali. Ciò si verifica certamente nell'ipotesi di proprietà (o di titolarità di altri diritti che assicurino l'utilizzazione) di beni immobili, i quali traggono dall'ambiente il loro pregio particolare (quanto a produttività, amenità od altro). In tal caso il danno all'ambiente determina l'immediata menomazione del patrimonio del singolo»<sup>31</sup>.

In seguito, la giurisprudenza iniziò ad operare un ridimensionamento della propria posizione evidenziando come l'interesse ambientale poteva ricevere tutela – oltre che mediante i profili di apparenza del bene –tramite la tutela del diritto alla salute.

---

<sup>29</sup>La Corte chiarisce che i principi posti dall'art. 844 c.c. non costituiscono uno strumento adeguato per la soluzione dei gravi problemi creati dall'inquinamento e, in specie, da quello atmosferico. La norma è, infatti, destinata a risolvere il conflitto tra proprietari di fondi vicini per le influenze negative derivanti da attività svolte nei rispettivi fondi. Di fronte alle turbative derivanti dalle immissioni, la norma si limita a considerare solo l'interesse del proprietario ad escludere ingerenze da parte del vicino sul fondo proprio, tutelandolo da immissioni che superino la tollerabilità. E ciò senza riguardare, ma anche senza pregiudicare, la protezione di interessi diversi, eventualmente spettanti anche ad altre persone o ad intere collettività.

Ed allora il criterio della normale tollerabilità non può che essere riferito esclusivamente al contenuto del diritto di proprietà e non può essere utilizzato per giudicare la liceità di immissioni che rechino pregiudizio anche alla salute umana o «all'integrità dell'ambiente naturale, alla cui tutela è rivolto in via immediata tutto un altro ordine di norme di natura repressiva e preventiva».

<sup>30</sup>Vedila in *Foro it.*, 1979, I, 939, con nota di G. BERTI, *In una causa con l'Enel la Cassazione mette in penombra lo Stato di diritto*, ivi, 2909.

<sup>31</sup>Cass., Sez. un., 9 marzo 1979, n. 1463, in *Foro it.*, 1979, I, 939.

Nella sentenza 6 ottobre 1979, n. 5172, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione<sup>32</sup> affermano l'esistenza di un vero e proprio diritto soggettivo alla salubrità dell'ambiente della comunità abitativa o di lavoro di cui il singolo fa parte, fondato sugli articoli 2 e 32 della Costituzione e azionabile dinnanzi al giudice ordinario, costituente la proiezione di una tutela della salute che trascende i limiti della protezione dell'incolumità fisica<sup>33</sup>.

Tale conclusione venne raggiunta sulla base delle seguenti considerazioni: «la protezione della salute assiste l'uomo non (solo) in quanto considerato in una sua astratta quanto improbabile separatezza, ma in quanto partecipe delle varie comunità - familiare, abitativa, di lavoro, di studio ed altre - nelle quali si svolge la sua personalità ... La protezione si estende cioè alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola, e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre».

Di conseguenza, la Cassazione considerava «il bene della salute...come bene dell'ambiente salubre ... cioè come salubrità dell'ambiente quale dimensione spazio-territoriale della vita associata» dell'individuo.

Nello stesso senso si collocava in origine la Corte di giustizia che con la sentenza 20 febbraio 1979, causa C-120/78<sup>34</sup> – generalmente identificata quale prima pronuncia in materia ambientale – ha giustificato una serie di «prescrizioni» previste dalla legislazione nazionale alla libera concorrenza perché ritenute «necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori»<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Cass., Sez. un., 3 ottobre 1979 n. 5172, in *Foro it.*, 1979, I, 2302.

<sup>33</sup> F. FRACCHIA, *Introduzione*, cit., 99.

<sup>34</sup> Corte di Giustizia, 20 febbraio 1979, C-120/78, *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung fuer Branntwein*, in *Riv. dir. agr.*, 1981, II, 25, con nota di L. COSTATO, *Sull'interpretazione dell'art. 30 del Trattato C.E.E.*

<sup>35</sup> Sullo sviluppo della nozione di ambiente in ambito comunitario più approfonditamente *infra*.

Come si vede, anche nel caso esaminato dalla Corte di Giustizia, la protezione e quindi il riconoscimento dell'interesse ambientale passa sempre attraverso la tutela di altri interessi primari – quali il diritto di proprietà o il diritto alla tutela della salute – finendo così per escludere ogni rilevanza autonoma all'ambiente.

Come si evince dall'analisi dei precedenti giurisprudenziali esaminati la tutela dell'ambiente ha ricevuto sempre una protezione indiretta quale componente integrante di diritti soggettivi (proprietà e salute) di cui ha ripetuto le forme e le tecniche di tutela.

Fin qui la giurisprudenza si è sempre mossa nell'ambito di una prospettiva antropocentrica che pone l'individuo al centro della tutela che conduce ad attribuire protezione a tutti quegli interessi – sia pur di mero fatto – che intercettano in qualche modo gli interessi primari tutelati dall'ordinamento in via diretta (proprietà e salute).

Si discosta, invece, dalla prospettiva antropocentrica, quell'orientamento giurisprudenziale che, nell'ottica della proprietà pubblicistica, attribuisce all'ambiente valore di «bene pubblico»<sup>36</sup>.

In questa prospettiva, storicamente patrocinata sin dalla pronuncia della Corte dei conti del 1979, l'ambiente viene definito in particolare come «l'insieme di beni e di utilità economicamente apprezzabili che sono a disposizione ed in uso alla collettività, e nei cui confronti lo Stato (o l'ente territoriale) assume l'obbligo di tutela riconoscendo ad essi nelle leggi, ai diversi livelli, una particolare protezione»<sup>37</sup>.

La prospettiva patrimonialistica della Corte dei conti consentiva così di radicare la propria giurisdizione sul danno ambientale quale particolare ipotesi di danno erariale, inteso sia quale danno direttamente cagionato allo Stato,

---

<sup>36</sup>In dottrina tra le voci più autorevoli si registra il pensiero di M.S. GIANNINI che nel contesto storico oggetto di studio dell'Autore, pervenne all'idea per cui l'ambiente nell'ambito della «normativa e del movimento di idee relative al paesaggio» viene in considerazione quale «bene pubblico», M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 23.

<sup>37</sup>Corte dei conti 8 settembre 1979, n. 61, in *Foro amm.*, 1979, 3, 593.

ovvero quale diminuzione patrimoniale del bene a questo appartenente, ovvero ancora quale conseguenza delle spese necessarie per la riduzione in pristino.

La tesi della proprietà pubblicistica mette a fuoco per la prima volta la nozione di ambiente quale posizione giuridica autonoma rispetto ad altri interessi o diritti.

Sebbene tale tesi in seguito fu abbandonata dalla stessa Corte dei conti, ad essa si deve la nascita della visione c.d. ecocentrica dell'ambiente quale bene meritevole di tutela indipendentemente dalla sua finalizzazione al benessere umano.

### **3.3. Terza fase: definitiva emersione dell'ambiente come posizione giuridica autonoma meritevole di tutela.**

Pietra miliare del dibattito intorno alla rinnovata concezione di ambiente è l'analisi condotta da M.S. Giannini con l'opera *Ambiente, Saggio su i suoi diversi aspetti giuridici*. Secondo l'A. non poteva darsi una nozione unitaria di ambiente, ma se ne potevano individuare almeno tre: «1) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi al paesaggio; 2) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua; 3) l'ambiente a cui si fa riferimento negli studi dell'urbanistica». Questa tesi è stata dominante per lungo periodo ed ha costituito un essenziale punto di partenza e di confronto per le riflessioni successive<sup>38</sup>.

Tra queste, si distinse la celebre tesi di Predieri<sup>39</sup> che ebbe il merito di abbandonare una visione della natura quale entità separata dall'uomo e

---

<sup>38</sup>La medesima prospettiva di identificare l'ambiente come una materia a sé stante si rintraccia anche in altre tesi, tra cui quella sostenuta da E. CAPACCIOLI – F. DAL PIAZ, *Ambiente, (tutela dell')*, voce del *Noviss. Dig. It., Appendice*, I, Torino, 1980, 257 e ss., mentre altri autori hanno individuato il nucleo della nozione di ambiente di volta in volta in una delle tre prospettive individuate da M.S. GIANNINI, sul punto N. OLIVETTI RASON, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, 4 e ss.

<sup>39</sup>A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. Dir.* XXXI, Milano, 1981, 507 ss.

indagare il rapporto tra uomo e natura nonché il loro reciproco condizionamento.

In particolare, l'A., come anticipato, pose al centro delle sue riflessioni una rinnovata concezione di «paesaggio», di cui all'art. 9 della Costituzione, in senso dinamico inteso come «forma del paese» che, se da un lato, consentiva una più agevole individuazione del soggetto competente a tutelare l'ambiente, dall'altro, lasciava in ombra la risoluzione dei problemi di tutela a fronte delle problematiche ambientali<sup>40</sup>.

Proprio l'aspetto della tutela rappresentò l'oggetto delle pronunce giurisprudenziali e della produzione normativa successiva, costituendo entrambi aspetti decisivi verso l'elaborazione di una nozione unitaria di ambiente.

In primo luogo, fu a partire dalla sentenza 29 dicembre 1982, n. 239, che la Corte Costituzionale ha sancito il definitivo tramonto della tradizionale nozione di paesaggio ricondotto alle bellezze naturali, differenziando la sua tutela da quella dell'ambiente e della disciplina urbanistica. Per la Corte l'art. 9 Cost. «accomuna la tutela del paesaggio a quella del patrimonio storico e artistico e detta il suo precetto, come già ha rilevato parte della dottrina, ai fini di proteggere e migliorare i beni (culturali) suddetti e contribuire così all'elevazione culturale della società»<sup>41</sup>.

Per ciò che concerne il versante normativo, come ha notato attenta dottrina<sup>42</sup>, l'adozione del d.p.r. n. 616 del 1977 segna un momento determinante per l'origine della distinzione tra ambiente e paesaggio. In particolare, l'art. 82 del d.p.r. n. 616/1977 - nell'ambito del trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni su materie che l'art. 117 Cost. demandava alla competenza legislativa concorrente - delegava alle Regioni la «protezione dei beni ambientali», mentre il successivo art. 83 trasferiva alle Regioni stesse la

<sup>40</sup> F. FRACCHIA, *Introduzione*, cit., 98.

<sup>41</sup> Nello stesso senso sono le sentenze del 1 aprile 1985, n. 94 e del 27 giugno 1986, n. 151.

<sup>42</sup> L. DEGRASSI, *L'idea di paesaggio tra natura e cultura. Il rapporto con le aree protette*, cit., 114 e ss.

competenza in materia di «interventi per la protezione della natura», distinguendoli, pertanto, dai beni ambientali<sup>43</sup>.

Tuttavia è solo con l'adozione della legge 8 luglio 1986, n. 349, che si entra definitivamente, per così dire, nella terza fase di evoluzione ed emersione della nozione di ambiente.

Con l'art. 18 della legge n. 349/1986 si decise di devolvere al giudice ordinario le controversie in materia di risarcimento per danno ambientale. Ciò, da un lato, determinò il tramonto della ricostruzione dell'ambiente quale bene pubblico (anche perché tale orientamento era frutto di una concezione eccessivamente patrimonialistica del bene ambiente che finiva per svilire la concezione in termini unitari dello stesso, come di lì a poco sarebbe emerso nella giurisprudenza costituzionale)<sup>44</sup> e, dall'altro lato, innescò una profonda riflessione sulla natura giuridica dell'interesse ambientale oggetto di risarcimento.

Per ciò che concerne la nuova forma di responsabilità per danno ambientale, la Corte costituzionale, con la sentenza 30 dicembre 1987, n. 641,<sup>45</sup> ha osservato che deve escludersi la giurisdizione contabile per danno

---

<sup>43</sup> *IBIDEM*, sottolinea come la distinzione tra «protezione dei beni ambientali» e «interventi per la protezione della natura» si basa sulla considerazione che quest'ultimi, in primo luogo, non necessariamente dovevano essere dotati di notevole bellezza e, in secondo luogo, perseguivano interessi specifici, coinvolgenti anche interessi scientifici, e non la semplice preservazione delle cose richiesta invece per i beni ambientali.

<sup>44</sup> Tuttavia, non mancano, anche di recente, orientamenti che enfatizzano ancora la natura pubblica del bene facendone una peculiare tipologia di bene demaniale da cui si distinguerebbe sostanzialmente per non essere oggetto di attribuzione e quindi di appropriazione come è invece possibile per alcuni beni demaniali. Sul punto si v., Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36, in *Riv. giur. ed.*, 2014, 3, 552 e ss., con nota di F. ROMANO, *La legittimazione ad agire a tutela dell'ambiente: verso una rivisitazione del sistema processuale amministrativo*; Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, 16 aprile 2013, n. 74, in *giustiziamministrativa.it*; Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 3-4, 528.

<sup>45</sup> Corte Cost., sent. 641 del 1987, in *Giur. cost.* 1987, 3788 e ss.; in *Foro it.* 1988, I, 329; in *Riv. giur. ambiente*, 1988, 93, ove la Corte ha sostenuto che la protezione dell'ambiente, imposta anzitutto dalle disposizioni di cui agli articoli 9 e 32, costituisce «valore primario ed assoluto», in quanto «elemento determinativo della qualità della vita». Sul punto si v. E. CAPACCIOLI - F. DEL PIAZ, *Ambiente (tutela dell')*, cit., 257 ss.; A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio*, cit., 3 e ss.; ID., *Aspetti della legislazione vigente in materia di gestione del territorio e delle risorse e prospettive di riforma*, Regione Toscana, Firenze, 1975, I, 55 e ss.; ID., *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., 503 e ss.; G. MAMMONE, *Salute, territorio, ambiente*, Padova, 1985; B. CARAVITA DI TORITTO, *Profili costituzionali della tutela ambientale in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989, 577 e ss.; ID., *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 2001, 60 e ss.; G. RECCHIA, *Osservazioni sui valori costituzionali della tutela dell'ambiente*, in

all'ambiente «non incidendosi su un bene appartenente allo Stato»; inoltre - ha sottolineato sempre la Corte - la circostanza che la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno è attribuita allo Stato ed agli enti minori «non trova fondamento nel fatto che essi hanno affrontato spese per riparare il danno o nel fatto che essi abbiano subito una perdita economica ma nella loro funzione a tutela della collettività e delle comunità nel proprio ambito territoriale e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che ad essi fanno capo».

Viceversa, per quanto riguarda il profilo della natura giuridica dell'ambiente – che qui maggiormente interessa - si deve sicuramente alla Corte costituzionale, all'indomani del varo della legge n. 349/1986, il merito di aver innovato il panorama giurisprudenziale dell'epoca, affrancando l'interesse ambientale dagli altri interessi incidentalmente coinvolti con esso ed attribuendo all'ambiente autonomo valore giuridico<sup>46</sup>.

Ciò che consentì alla Corte di accedere a una siffatta configurazione dell'ambiente fu anche la lettura combinata degli articoli 9 e 32 della Costituzione, dalla quale delineò la nozione giuridica di «ambiente salubre», idonea a configurare diritti che i soggetti possono esercitare e difendere in giudizio<sup>47</sup>.

Con le note sentenze 28 maggio 1987, n. 210, e 30 dicembre 1987, n. 641<sup>48</sup>, la Corte costituzionale sancì la definitiva emancipazione dell'ambiente

---

*Scritti in onore di P. Virga*, II, Milano, 1994, 1497 e ss.; F. SPANTIGATI, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, 228; M. CECCHETTI, *Il principio costituzionale di unitarietà dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO, *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, 257 e ss.

<sup>46</sup>Sul punto, B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, cit., 25-26; P. MADDALENA, *Ambiente. Un bene da costituzionalizzare*, in *Democrazia e diritto*, 1994, 337 e ss.

<sup>47</sup>F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, 1980, 71; A. ABBAMONTE, *Il diritto all'ambiente salubre: tecniche di tutela*, in *Giust. civ.*, 1980, 479 e ss.; ID., *Il diritto all'ambiente salubre*, in *Il Consiglio di Stato*, 1987, II, 1297 e ss.; C. SALVI, *La Cassazione, il diritto all'ambiente e la supplenza dei giudici*, in *Democrazia e Diritto*, 1980, 140 e ss.; L. ZANUTTIGH, *Giudice ordinario e diritto all'ambiente: un passo avanti della Cassazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, 342 e ss.; A. BOTTO, *Brevi note in tema di tutela del diritto all'ambiente salubre*, in *Riv. giur. ambiente*, 1989, 800 e ss.; G. MARZO, *Diritto alla tutela dell'ambiente*, in *Giust. civ.*, 1989, II, 245 e ss.

<sup>48</sup>Per la dottrina si v. A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, cit., 3 ss.; ID., *Aspetti della legislazione vigente in materia di gestione del territorio e delle risorse e*

rispetto agli altri diritti e la definitiva consacrazione quale bene giuridico autonomo e interesse pubblico di valore costituzionale che trae il proprio riconoscimento direttamente nel testo costituzionale al di là dei frammentari e settoriali riconoscimenti normativi<sup>49</sup>.

Le parole della Corte ancora oggi sono probabilmente la migliore definizione della nozione di ambiente.

La Corte, con la sentenza 28 maggio 1987, n. 210<sup>50</sup>, evidenziava come l'ordinamento ha attribuito «riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni».

Secondo la Corte, inoltre, con la sentenza 30 dicembre 1987, n. 641<sup>51</sup>, «l'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie

---

*prospettive di riforma*, in *Atti del Convegno sulla Politica regionale dell'ambiente*, Regione Toscana, Firenze, 1975, I, 55 ss.; ID., *Paesaggio, voce dell'Enciclopedia del Diritto*, XXXI, Milano, 1981, 503 ss.; E. CAPACCIOLI - F.-DAL PIAZ, *Ambiente (tutela dell')*, cit., 257 ss.; M. ALMERIGHI - G. ALPA, *Diritto e ambiente. Materiali di dottrina e giurisprudenza*, Padova, 1984; P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto dell'ambiente*, Padova, 2000; B. CARAVITA DI TORITTO, *Profili costituzionali della tutela ambientale in Italia*, cit., 577 e ss.; ID., *Diritto dell'ambiente*, cit., 15 e ss.

<sup>49</sup> Con le sentenze 25 ottobre 2000, n. 47, e 26 novembre 2002, n. 478, la Corte Costituzionale ribadisce l'orientamento espresso nel 1987, andando tuttavia verso una progressiva sovrapposizione della tutela ambientale e di quella paesistica: «la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo (sentenza 85/1998) e tali forme di tutela costituiscono una endiadi unitaria».

<sup>50</sup> Vedila in *Riv. giur. amb.*, 1988, con nota di A. SANNA TICCA, *L'autonomia collaborativa: il modello dello Stato regionale si rinnova. I primi sintomi della sentenza della Corte Costituzionale n. 210/1987*; e in *Foro it.*, 1988, I, 332, con nota di F. GIAMPIETRO, *Riserve e parchi statali nuovi: la protezione della natura tra "inerzia" del Parlamento e "supplenza" del Ministro dell'ambiente*.

<sup>51</sup> Vedila in *Riv. giur. amb.*, 1988, 188 e ss., con nota di B. CARAVITA DI TORITTO, *Il danno ambientale tra Corte dei conti, Legislatore e Corte costituzionale* e *ivi*, 104 e ss. con nota di A.

componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità.

Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione.

L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita.

La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive ed agisce, necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assume a valore primario ed assoluto.

Vi sono, poi, le norme ordinarie che, in attuazione di detti precetti, disciplinano ed assicurano il godimento collettivo ed individuale del bene ai consociati; ne assicurano la tutela imponendo a coloro che lo hanno in cura, specifici obblighi di vigilanza e di interventi. Sanzioni penali, civili ed amministrative rendono la tutela concreta ed efficiente.

L'ambiente è, quindi, un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme.

Non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo: ma, appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli.

Alle varie forme di godimento è accordata una tutela civilistica la quale, peraltro, trova ulteriore supporto nel precetto costituzionale che circoscrive l'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) ed in quello che riconosce il diritto

---

POSTIGLIONE, *Il recente orientamento della Corte costituzionale in materia di ambiente*; in *Foro it.*, 1988, I, 1057, con nota di G. PONZANELLI, *Corte costituzionale e responsabilità civile: rilievi di un privatista*, e *ivi*, I, 695 e ss., con nota di F. GIAMPIETRO, *Il danno all'ambiente innanzi alla Corte costituzionale*.

di proprietà, ma con i limiti della utilità e della funzione sociale (art. 42 Cost.)».

La Corte Costituzionale ha quindi chiarito che accanto al bene giuridico ambiente inteso in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto singole componenti o aspetti del bene ambiente. Pertanto, la tutela dell'ambiente finisce per assorbire in sé sia l'interesse alla conservazione dell'ambiente, inteso quale bene giuridico unitario, sia quello alla conservazione dei singoli aspetti di cui si compone l'ambiente.

L'ampia nozione di ambiente accolta dalla giurisprudenza costituzionale fa sì che nell'ambito della tutela dell'ambiente vi rientrino anche aspetti non strettamente naturalistici concernenti le «condizioni ambientali» e la «qualità della vita» anche in ambito locale e, in particolare, la tutela del paesaggio, del suolo, delle acque e dell'aria e la gestione o la materiale modificazione del territorio.

L'ambiente ha, quindi, un valore autonomo che, traendo il proprio riconoscimento nel testo legislativo più alto, prescinde dallo specifico dato normativo. In quanto tale la tutela dell'interesse ambientale è capace di condizionare sia il legislatore, segnando il passaggio da una concezione conservativa/statica dell'ambiente ad una propositiva/dinamica del valore ambientale, sia l'intero ordinamento giuridico attraverso l'ingresso dell'interesse ambientale nell'opera di bilanciamento degli altri interessi e diritti e tra questi anche il diritto di proprietà.

Tale visione dell'ambiente quale «bene immateriale unitario» sarà alla base del successivo sviluppo della giurisprudenza che, all'indomani della riforma del Titolo V, si è interrogata sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. Infatti, come ricordato, con la riforma del 2001 si è introdotto la materia «tutela dell'ambiente» nell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. la cui disciplina è stata attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, mentre la disciplina sulla «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» –

contenuta nell'art. 117, comma 3, Cost. – è stata attribuita alla potestà legislativa concorrente<sup>52</sup>.

La Corte Costituzionale – dando continuità al precedente orientamento – nel confermare «valore costituzionalmente protetto» all'interesse ambientale ha, in particolare, sancito che la «tutela dell'ambiente» non costituisce una materia legislativa in senso stretto bensì una «materia trasversale»<sup>53</sup> in ordine alla quale si manifestano competenze legislative ed amministrative diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

Di conseguenza, le Regioni non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela stabilito dallo Stato, ma ciò non esclude che le leggi regionali emanate nell'esercizio della potestà legislativa concorrente (art. 117, comma 3, Cost.) ovvero di quella residuale (art. 117, comma 4, Cost.) possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale a condizione però che prevedano una tutela più elevata rispetto a quella statale (derogabilità *in melius*) nell'esercizio della propria potestà (concorrente o residuale) in relazione a materie che si intrecciano con il valore ambiente.

Ne consegue che le Regioni sono tenute, per un verso, a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia dallo Stato; per l'altro verso, a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal d.lgs. 152/2006 a tutela del valore<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup>F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica*, cit. 223, secondo il quale «l'espresso riferimento alla materia dell'ambiente rende arduo il tentativo di negare la sua autonomia concettuale e giuridica e di affermare che si tratterebbe di una mera sintesi verbale da cui deriverebbe la sufficienza - o la necessità - del riferimento ad altri gruppi di istituti e di nozioni (salute, territorio, paesaggio): rispetto a tali materie, l'ambiente oggi risulta infatti distinto».

<sup>53</sup>In dottrina M. MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e delle libertà economiche*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2009, 1571 e ss., evidenzia come l'interesse ambientale, proprio in virtù della estensione, o trasversalità, presenti non solo «un elevato peso specifico» ma si tratti anche «di un interesse potenzialmente idoneo a intaccare qualsiasi sfera della realtà, poiché l'espressione ambiente, nel suo significato grosso modo ormai corrente, potenzialmente comprende tutto, appunto l'uomo e la natura. Le conseguenze sono subito comprensibili. Non taluni, ma "tutti" gli elementi dell'ordinamento giuridico sembrano destinati a dover risuonare di fronte a questo (orami relativamente) nuovo arrivato, pesante per intensità e appunto ingombrante per estensione nella sua strutturale ubiquità».

<sup>54</sup>Tra le tante pronunce della Corte costituzionale si v. Corte Cost. 26 luglio 2002, n. 407, in

Tuttavia, l'orientamento inaugurato dalla Consulta a seguito della riforma costituzionale è stato superato dalla stessa giurisprudenza della Corte a partire dal 2007<sup>55</sup>.

In particolare, la qualificazione della tutela ambientale quale «materia trasversale» mal si conciliava con la configurazione, contenuta nella stessa Costituzione, del bene ambiente quale «materia»<sup>56</sup>. Pertanto, la Corte ha affiancato alla connotazione squisitamente teleologica (come “valore”) una concezione oggettivistica del “bene ambiente”, che con essa coesiste.

In altre parole, la tutela dell'ambiente, ha un duplice contenuto: oggettivo, riferito al bene ambiente, e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso. In questo senso, valorizzata nella duplice

---

*www.amministrazioneincammino.it*, con nota di G. GRASSO, *La tutela dell'ambiente si smaterializza e le regioni recuperano una competenza (apparentemente) perduta. Osservazioni a prima lettura di Corte costituzionale 10-26 luglio 2002*, n. 407, e in *Foro it.*, 2003, I, 688, con nota di N. OLIVETTI RASON, *Il giudice delle leggi rimane fedele a se stesso*; 20 dicembre 2002, n. 536, in *Giur. cost.*, 2002, con nota di A. MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle regioni*; 24 giugno 2003, n. 222, in *Giur. it.*, 2004, con nota di P. RESCIGNO, *La trasversalità del valore ambiente tra potestà legislativa statale e regionale, un preoccupante silenzio della Corte*; 28 maggio 2010, n. 186, in *Riv. giur. amb.*, 2010, con nota di T. MAROCCO; 4 giugno 2010, n. 193, in *Riv. giur. amb.*, con nota di F. DI DIO, *Lo stato della legge sulla tutela ambientale: alle Regioni resta soltanto la funzione amministrativa*; 22 luglio 2011, n. 227, in *www.ambientediritto.it*, con nota di M. CERUTI, *Sulla procedura di valutazione di impatto ambientale: la rilevanza della fase di informazione e partecipazione pubblica in una recente sentenza della Corte Costituzionale*; 15 luglio 2010, n. 254; 24 luglio 2013, n. 238, in *Riv. giur. amb.*, 2014, con nota di R. TUMBIOLO, *Tutela dei beni ambientali e riparto di competenza tra Stato e Regioni a statuto speciale*; 28 ottobre 2013, n. 251, in *Riv. giur. amb.*, con nota di E. MASCHIETTO, *Limiti alla potestà regionale in materia di assoggettabilità a Via per i centri commerciali*.

In dottrina, ampio il contributo offerto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale anche in materia ambientale, per tutti, F.G. SCOCA, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, relazione al Convegno su “*Il contributo del diritto amministrativo in 150 anni di Unità d'Italia*”, Napoli, 6 dicembre 2011, in *Dir. amm.*, 1-2, 2012, 21 e ss. Nel senso che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non costituirebbe una materia ma una clausola generale, A. FERRARA, *La “materia ambiente” nel testo di riforma del Titolo V*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 191.

<sup>55</sup>La pronuncia che ha inaugurato il nuovo corso è la sentenza n. 367 del 7 novembre 2007, pubblicata, tra gli altri luoghi, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 3, 703, con nota di G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, e in *Riv. giur. amb.*, 2009, 5, 611, con nota di G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*.

<sup>56</sup>In argomento diffusamente P. MADDALENA, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2010, 307.

prospettiva, la tutela dell'ambiente configura una «materia in senso stretto» conciliandosi così con la disciplina dell'art. 117 Cost<sup>57</sup>.

Alla luce dell'*excursus* giurisprudenziale indicato esce confermata la nozione di ambiente quale valore giuridico autonomo anche rispetto al valore «paesaggio», segnando così la definitiva consacrazione della sua autonomia rispetto ai valori costituzionali con i quali in origine veniva associato e assorbito.

Significative pronunce in tal senso si rinvengono anche nella giurisprudenza amministrativa ove l'ambiente è inteso quale valore giuridico diverso e in un certo senso anche contrapposto a quello del paesaggio<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> La sentenza n. 367/2007 ha inaugurato un filone giurisprudenziale che ha trovato conferma nelle pronunce successive. In particolare, si v. la sentenza 27 luglio 2009, n. 225, con la quale la Consulta sottolinea che «a proposito della materia “tutela dell'ambiente”, è da osservare che essa ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente (sentt. n. 367 e n. 378 del 2007; n. 12 del 2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (vedi sentt. n. 104 del 2008; n. 10, n. 30 e n. 220 del 2009)» nonché la sentenza 2009, n. 367, dove la Corte afferma che «l'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle “bellezze naturali”, ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico».

TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 28 settembre 2005, n. 1671, con nota di F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, 889, che si è occupata della vicenda relativa alla realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica in area parzialmente sottoposta a vincolo paesaggistico. Secondo il Tar Sicilia «la tutela del paesaggio non costituisce unica espressione costituzionalmente rilevante della tutela del territorio: gli ulteriori aspetti connessi alla salubrità dell'ambiente e la tutela della salute non possono non essere ricompresi nell'ambito dell'istruttoria cui è chiamata la Sovraintendenza». Sulla base di queste premesse ha posto la questione della relazione tra “beni pubblici e interessi costituzionalmente garantiti” e nello specifico “tra la tutela delle bellezze paesaggistiche e la tutela della salute e della salubrità dell'ambiente che si intendono perseguire con lo sfruttamento di energia rinnovabile e non inquinante». Il contrasto tra i due beni-interessi è risolto dal giudice amministrativo nel senso di un necessario bilanciamento degli stessi e dell'obbligatorietà di adeguata istruttoria e motivazione del provvedimento negativo della Sovraintendenza; Cons. Stato, sez. VI, 9 marzo 2005, 971, in *Urb. e app.*, 2005, 8, 846 e ss., con nota di P. CARPENTIERI, *Paesaggio contro Ambiente*; TAR Sicilia, sez. II, 4 febbraio 2005, n. 150, in *Nuove autonomie*, 2006, 2-3, 565-574, con nota di R. DI CRISTOFALO, *Il principio di ragionevolezza come criterio di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*. In dottrina si veda L. CASINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 2, 385; G.F. CARTEL, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit., 703; P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 363, e ID., *Paesaggio contro ambiente*, cit., 931.

#### **4. L'ambiente quale bene giuridico autonomo.**

Sotto il profilo definitorio la prima compiuta nozione di ambiente si rinviene (mancando nella legge n. 349/1986) nel decreto legislativo n. 152/2006 dove viene definito, nell'art. 5, lett. c), quale «sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti».

Tuttavia, tale definizione non spiega quale sia la vera natura dell'interesse ambientale. È solo in virtù dell'interpretazione fornita dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata che si è giunti a definire, sotto il profilo materiale, la natura dell'ambiente.

L'ambiente, dunque, è prima di tutto un “valore primario ed assoluto” oggetto di protezione dell'ordinamento mediante norme che, da un lato, ne garantiscono il (solo) godimento collettivo ed individuale del bene ai consociati e, dall'altro lato, ne assicurano la tutela imponendo a coloro che lo hanno in cura specifici obblighi di vigilanza e di interventi, con sanzioni penali, civili ed amministrative che rendono la tutela concreta ed efficiente.

Sotto il profilo morfologico, l'ambiente - appartenendo alla categoria dei c.d. «beni liberi» (fruibile dalla collettività e dai singoli) - è un tipico interesse diffuso, privo di un vero e proprio titolare.

Sotto il profilo giuridico, l'ambiente è un «bene immateriale unitario» ed in particolare è:

- un bene indivisibile;
- immateriale, anche se composto da beni materiali;
- non patrimoniale, nel senso che non può essere oggetto di mercato anche se è giuridicamente rilevante;
- non passibile di appropriazione, in quanto è liberamente fruibile dai singoli.

L'ambiente quindi condensa in sé una serie di situazioni giuridiche soggettive che possono essere sia di natura passiva che attiva. Sono di natura passiva le situazioni giuridiche soggettive che impongono specifici doveri ai singoli, alla collettività e agli enti territoriali di non danneggiare il bene. Sono di natura attiva le situazioni giuridiche soggettive che si risolvono in facoltà di godimento ovvero in doveri di tutela e di valorizzazione che spettano prevalentemente ai pubblici poteri sui quali incombono attività di carattere prestazionale. Titolari delle situazioni giuridiche (attive e/o passive) possono essere singoli individui, gli enti territoriali e le associazioni ambientaliste.

Nelle riflessioni più recenti poi il tratto unitario della nozione ambiente è individuato in relazione ai doveri di solidarietà sociale imposti dall'art. 2 della Costituzione: in questa prospettiva, l'ambiente diviene al contempo oggetto di situazioni giuridiche soggettive di diritto e di dovere, in una prospettiva di responsabilità intergenerazionale<sup>59</sup>.

### **5. Situazioni giuridiche soggettive individuali.**

Individuata la natura giuridica dell'ambiente – quale bene giuridico immateriale unitario – si è a lungo discusso (ma il dibattito non è tutt'ora sopito) se sia esso, in quanto tale, suscettibile di formare oggetto di posizioni giuridiche soggettive e di che tipo ovvero di diritto soggettivo o di interesse legittimo.

Occorre tuttavia premettere che, in tanto nella scienza giuridica hanno trovato simile disquisizione, in quanto si era ormai pacificamente riconosciuto all'ambiente natura giuridica di bene.

Va ancora premesso che la configurabilità dell'ambiente quale bene e quindi oggetto di situazioni giuridiche soggettive è questione diversa – ed

---

<sup>59</sup>F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *Il Governo del territorio*, Milano, 2003, 225 e ss.; G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Pol. Dir.*, 2003, 581 e ss.

alternativa – dalla nozione di ambiente quale bene autonomo suscettibile di protezione a prescindere dal suo essere oggetto di una posizione giuridica soggettiva.

Come si è visto, infatti, è principio consolidato che l'ambiente è un bene che l'ordinamento tutela e riconosce di per sé, sia quale bene unitariamente considerato che nelle sue singole componenti, ricevendo protezione in quanto valore autonomo a prescindere dall'incisione delle sue singole componenti o dall'intersezione con altri valori o interessi<sup>60</sup>.

Viceversa, con riferimento alla possibilità del bene-ambiente di essere a sua volta oggetto di autonome posizioni giuridiche individuali, il dibattito tra gli interpreti è ancora vivo.

Discussa è la configurabilità di un diritto soggettivo all'ambiente, seppur lo stesso sia stato affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella sentenza 5172/1979: tale tesi si aggancia ad un'impostazione individualistica nata quando era necessario ancorare la tutela dell'interesse ambientale a posizioni giuridiche soggettive già riconosciute dall'ordinamento<sup>61</sup>.

Secondo la linea di pensiero tradizionale il diritto soggettivo, legato all'antica logica proprietaria, era concepibile unicamente con riferimento a beni suscettibili di situazioni giuridiche di tipo appropriativo. Poiché – come

---

<sup>60</sup>In G. COCCO, A. MARZANATI, R. PUPILELLA, *Ambiente: il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, cit., 162, emerge come la tutela dell'ambiente sia percepita tutt'oggi come un vincolo allo sviluppo e quindi al vivere bene della gente, mentre potrebbe avere un «ritorno notevole in termini economici e rappresentare la spinta per un miglioramento tecnico e qualitativo della produzione».

<sup>61</sup>Corte di Cass., Sez. un., 6 ottobre 1979, n. 1463, in *Riv. dir. proc.*, 1979, con nota di L. ZANUTTIGH, *Diritto all'ambiente e tutela giurisdizionale*, 4, 720 e ss. La sentenza è stata ampiamente annotata: tra gli altri, si veda G. ALPA, *Diritto di proprietà e diritto alla salute in una recente pronuncia della Cassazione*, in *Politica del diritto*, 1979, 375 e ss.; A. POSTIGLIONE, *Localizzazione delle centrali nucleari e tutela della salute e dell'ambiente*, in *Giust. civ.*, 1979, 768 e ss.; B. PEZZINI, *Sull'azionabilità del diritto alla salute e del diritto all'ambiente come diritti soggettivi*, in *Le Regioni*, 1980, 217 ss.; F. PIGA, *Diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi diffusi e tutela giurisdizionale*, in *Giust. civ.*, 1980, 703 e ss.; G. VISENTINI, *Il divieto di immissioni e il diritto alla salute nella giurisprudenza odierna e nei rapporti con le recenti leggi ecologiche*, in *Riv. dir. civ.*, 1980, 4, II, 249 e ss.; Cons. Stato, 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Giur. it.*, 1980, con nota di S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, V, 859 e ss., nonché C. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, ivi, V, 868 e ss.; L. ZANUTTIGH, *Giudice ordinario e diritto all'ambiente: un passo avanti della Cassazione*, cit., 342 e ss.

detto – l'ambiente è ormai considerato un bene immateriale non passibile di situazioni giuridiche appropriative – in quanto è e resta - liberamente fruibile dai singoli e dalla collettività – non sarebbe concepibile il diritto soggettivo all'ambiente.

Tale linea di pensiero è stata sottoposta ad una serrata critica da parte della dottrina che ha chiarito come il bene giuridico e la sua tutela non si risolvono necessariamente nel riconoscimento del diritto soggettivo<sup>62</sup>.

Inoltre, si è sottolineato che proprio la logica del diritto soggettivo appare poco aderente alla natura giuridica del bene-ambiente il quale si sostanzia, da un lato, in un insieme di doveri e regole di comportamento a carico dei singoli e della collettività e, dall'altro lato, da un insieme di situazioni giuridiche positive – di tipo prestazionale – poste a carico dei soggetti pubblici tenuti alla tutela e valorizzazione del bene, che mal si concilia con lo statuto del diritto soggettivo caratterizzato in via generale dal dominio assoluto sulla *res* con obbligo di astensione dei consociati (come emerge ad esempio per la fattispecie del danno ambientale).

Si può pertanto affermare che il bene-ambiente può assumere rilievo quale posizione giuridica soggettiva oggetto di interesse legittimo.

In questo senso si tende a valorizzare il profilo della relazione che intercorre tra l'individuo e l'ente titolare del potere pubblico, di cura e valorizzazione del bene, al fine di sottolineare come il privato si trovi, al ricorrere dei presupposti di volta in volta previsti dall'ordinamento, in una posizione qualificata e differenziata rispetto ad altri consociati che lo abilita a pretendere dall'ente attività di carattere prestazionale.

Quando l'interesse sostanziale si relaziona con il potere pubblico discrezionale o vincolato, ma posto sempre nell'interesse pubblico, si avrà la figura dell'interesse legittimo; viceversa, quando lo stesso interesse non si relaziona con il potere pubblico ovvero si relaziona con un potere vincolato ma posto nell'interesse del privato si avrà la figura del diritto soggettivo.

---

<sup>62</sup>B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, cit.; 36; F.G. SCOCA, *Osservazioni sugli strumenti giuridici di tutela dell'ambiente*, in *Dir. società*, 1994, 399 e ss.

Secondo una terza linea di pensiero – frutto dell’evoluzione dei tempi – la qualificazione della situazione giuridica soggettiva quale interesse legittimo o diritto soggettivo servirebbe a ben poco, poiché, in ogni caso, si tratta di situazioni soggettive attive che hanno ad oggetto beni della vita riconosciuti e protetti dall’ordinamento che si differenziano solo in relazione alla peculiarità della fattispecie in cui emergono che, a seconda dei casi, può dar luogo a posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo.

Alla luce di quanto sopra emerge come la natura del bene ambiente – a fruizione libera – implica che, piuttosto che valorizzare unicamente il carattere relazionale delle situazioni giuridiche soggettive di un individuo nei confronti dell’ente che ha in cura l’interesse all’ambiente, occorre considerare tutte le indistinte ed indifferenziate relazioni giuridiche che si instaurano in concreto o in potenza tra lo stesso bene e gli altri consociati che comunque vantano una posizione qualificata nei confronti dello stesso bene, il che comporta come sia ontologicamente incompatibile ogni logica di pensiero che rechi con sé i caratteri dell’esclusività del rapporto tra individuo-bene vuoi sotto le spoglie del diritto soggettivo vuoi sotto quelle dell’interesse legittimo.

D'altronde la *querelle* sulla natura giuridica della posizione che ha ad oggetto il bene-interesse è destinata a stemperarsi fortemente ove si osservi che ai sensi dell’art. 310 del d.lgs. n. 152/2006 i soggetti di cui all'articolo 309, comma 1 (tra cui, per quanto interessa in questa sede, le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantano un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino), «sono legittimati ad agire, secondo i principi generali, per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto nonché avverso il silenzio inadempimento del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale», ferma restando la «facoltà dell'interessato

di ricorrere in via straordinaria al Presidente della Repubblica» nel termine di legge.

La giurisdizione su tali controversie appartiene ai sensi del comma 2 dell'art. 310 del d.lgs. n. 152/2006 al giudice amministrativo fornito, nella specie, di giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. s), c.p.a.<sup>63</sup>.

Ed allora, nella misura in cui l'ordinamento riconosce ora anche ai privati – oltre agli enti territoriali ed alle associazioni ambientaliste – la possibilità di agire in giudizio nelle specifiche controversie in materia ambientale sopra indicate, non può che affermarsi la definitiva consacrazione dell'esistenza di situazioni giuridiche soggettive a tutela individuale.

Al termine del lungo percorso evolutivo si può affermare che oggi l'interesse ambientale si pone rispetto agli altri diritti soggettivi – se non addirittura a quelli di rango costituzionale - in una posizione prevalente o, al più, ne costituisce un «limite» intrinseco quale derivante «dagli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico» posto in via generale dall'art. 832 c.c..

## **6. La nozione di ambiente nel diritto comunitario.**

In origine la tutela dell'ambiente in ambito comunitario emerse quale interesse strumentale all'obiettivo cardine della Comunità europea consacrato nel perseguimento degli obiettivi di politica economica e di integrazione del mercato, sotto un duplice profilo: positivo, al fine di armonizzare le legislazioni degli Stati membri e realizzare il libero mercato; negativo, al fine di rimuovere gli ostacoli alla libera concorrenza, alla libera circolazione delle merci e delle attività<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup>In merito al riparto di giurisdizione ci si soffermerà più approfonditamente *infra*.

<sup>64</sup>P. DELL'ANNO, *Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Foro amm. Tar*, 4, 2002, 1431; A. MASSERA, *Diritto amministrativo e ambiente. Materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra scienza, istituzioni e diritto*, Napoli, 2011, 17 e ss.; M. MAZZAMUTO, *Diritto*

Gradualmente la tutela dell'ambiente si affrancò dalle esigenze di integrazione economica fino ad assumere una propria rilevanza, anche perché espressamente consacrata nei Trattati prima e nelle altre fonti di legge poi, e assurgere, ad oggi, a valore fondamentale dell'Unione europea<sup>65</sup>.

In particolare, nel Trattato CEE di Roma del 1957 non si rintraccia alcun esplicito riferimento all'ambiente, mentre è possibile cogliere un riflesso della sensibilità europea alle questioni ambientali solo nell'inciso del Preambolo relativo al «miglioramento costante delle condizioni di vita» della popolazione e nell'art. 2, ove la Comunità si impegna ad una espansione «equilibrata»<sup>66</sup>.

Secondo attenta dottrina, le ragioni di tale assenza sarebbero sostanzialmente riconducibili a due ordini di ragioni: il primo relativo alla constatazione che proprio intorno agli anni Cinquanta iniziava ad emergere la questione ambientalista e, pertanto, era improbabile che fosse affrontata in un atto coevo; il secondo è ancora riconducibile agli obiettivi fondanti la CEE, ossia la realizzazione di un mercato comune e delle libertà economiche, pertanto, esulanti dalla consacrazione di principi generali o garanzie di diritti fondamentali<sup>67</sup>.

Solo a far data dagli anni settanta le istituzioni comunitarie iniziarono a porre attenzione alle questioni ambientaliste, seppur in un contesto dove ancora campeggiava la primazia delle libertà economiche. Risale al 1972 la comunicazione sulla politica ambientale comunitaria della Commissione ove si

---

*dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2009, 1571 e ss.

<sup>65</sup> In G. COCCO, A. MARZANATI, R. PUPILELLA, *Ambiente. Il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, cit., 163, si evidenzia come tutt'oggi manchi una definizione di ambiente nonostante il termine ambiente compaia nell'intestazione del titolo XIX del Trattato CE e sia enunciato anche in altre varie disposizioni del Trattato.

<sup>66</sup> Sui profili qui esaminati si rinvia più in generale a L. KRAEMER, *EC Treaty and Environmental Law*, London, 1995, 7 ss. e M. VACCA, *La politica comunitaria dell'ambiente e la sua attuazione negli Stati Membri*, Milano, 1992, 416.

<sup>67</sup> M.P. CHITI, *Ambiente e "Costituzione" europea: alcuni nodi problematici*, Relazione al Convegno "Ambiente e diritto" Università di Firenze, 11 giugno 1998, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 1998, 1417.

ricomprendeva, tra i fini della Comunità, la protezione ambientale<sup>68</sup>. Nello stesso senso possono apprezzarsi anche le conclusioni del Consiglio europeo tenutosi a Parigi nel 1972, nonché due fondamentali atti approvati dal Consiglio: il Primo Programma di azione in materia ambientale del 22 novembre 1973<sup>69</sup> e la Raccomandazione del Consiglio del 3 marzo 1975<sup>70</sup> ove vennero enucleati alcuni dei principi cardine in materia ambientale, come il principio «chi inquina paga» (su cui si ritornerà approfonditamente *infra*).

Almeno in materia ambientale alle istituzioni comunitarie sembra poter essere riconosciuto il merito di aver colto la rilevanza della protezione dell'ambiente, ancora prima della giurisprudenza della Corte di Giustizia, che pure svolse un ruolo creativo e di supplenza della legislazione<sup>71</sup>.

Difatti, in questa prospettiva, pur in assenza di una base giuridica nei Trattati che giustificasse l'adozione di atti in materia ambientale, la Commissione elaborò i c.d. «programmi di azione»<sup>72</sup> - il primo adottato nel 1972 - ossia dei documenti che definivano principi e obiettivi della Comunità europea in riferimento alla politica ambientale e che da lì in poi diventeranno uno degli strumenti principali di azione dell'Unione in materia ambientale<sup>73</sup>.

Tuttavia, anche la Corte di giustizia non rimase indifferente alle sensibilità ambientaliste emergenti in seno alle altre istituzioni europee.

---

<sup>68</sup>Si tratta della Prima comunicazione sulla politica della Comunità in materia di ambiente (doc. SEC (71) 2616 def.) adottata dalla Commissione il 22 luglio 1971 e promulgata il 24 marzo 1972, in *Gazz. Uff.*, 26 maggio 1972, n. C 052, 1 ss.

<sup>69</sup>Si tratta della *Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 22 novembre del 1973, concernente un programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale*, in *Gazzetta Ufficiale*, 20 dicembre 1973, n. C 112, 0001 – 0002.

<sup>70</sup>In *Gazzetta ufficiale*, 25 luglio 1975, n. L 194, 0001 – 0004.

<sup>71</sup>F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del danno ambientale*, cit., 183.

<sup>72</sup>A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, cit., 4 e ss.

<sup>73</sup>Il più recente tra i programmi di azione (c.d. PAA), il settimo, è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 28 dicembre 2013, Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, su un programma generale di azione in materia ambientale fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», in GUCE L 354/2013, 171. Il settimo PAA mira ad affrontare la rapida crescita economica e la conseguente urbanizzazione dei paesi emergenti, la sfida alimentare per una popolazione mondiale in continua crescita, i cambiamenti climatici, la scarsità delle risorse naturali e i rapidi cambiamenti tecnologici. Sul punto A. VETTORI, *Un nuovo programma generale di azione dell'Unione in materia ambientale fino al 2020*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 2014, 283.

Così, intorno agli anni ottanta pronunciò delle sentenze di grande rilievo che, se da un lato valsero a giustificare la produzione normativa in materia ambientale in assenza di norme del Trattato riguardanti l'ambiente, dall'altro esaltarono progressivamente l'ambiente a scopo preminente della Comunità.

Nel primo senso si è espressa la sentenza del 18 marzo 1980, cause C-91/79 e C-92/79<sup>74</sup>, con cui la Corte invocò la teoria dei poteri impliciti, sulla scorta dell'art. 235, Trattato CEE (azione necessaria per raggiungere uno degli scopi fondamentali della Comunità) per conferire legittimità ai primi interventi normativi in materia di ambiente, e dei poteri della Comunità in tema di ravvicinamento delle legislazioni nazionali che abbiano incidenza sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato comune, ai sensi dell'art. 100 Trattato CEE<sup>75</sup>. Questa sentenza rileva, tuttavia, anche sotto il secondo profilo che si è evidenziato in quanto, seppur la Corte consacra la legittimità dell'operato delle istituzioni europee, inquadra le disposizioni in materia di ambiente e salute ancora nell'ottica dell'integrazione economica, come possibili oneri gravanti sulle imprese in grado di alterare il libero gioco della concorrenza e dunque ostacolare la creazione del mercato comune.

Solo con la sentenza del 7 febbraio 1985, causa C-240/83 prima e del 20 settembre 1988, causa C-3012/86 poi, attribuisce rilevanza autonoma alla tutela dell'ambiente definendola come «scopo di interesse generale» della Comunità e ritenendo le libertà comunitarie non più assolute ma soggette a possibili limitazioni in vista del perseguimento di interessi generali.

E infine anche il legislatore comunitario acquistò coscienza della necessità, a quel punto non più trascurabile, di «costituzionalizzare»<sup>76</sup> nei trattati una serie di disposizioni normative in tema di ambiente. Il 28 febbraio 1986 venne firmato a Lussemburgo l'Atto Unico europeo, entrato in vigore il 1° luglio 1987, che inserì il nuovo Titolo VII al Trattato CEE, costituito da tre

---

<sup>74</sup>F. FONDERICO, *La giurisprudenza delle Corti di Giustizia in materia di ambiente*, in S. CASSESE (a cura), *Diritto comunitario ambientale*, Milano, 1995, 1527.

<sup>75</sup>C. VIVANI, *Le basi giuridiche degli atti normativi comunitari in materia ambientale*, in *Foro amm.*, 1994, 1038.

<sup>76</sup>M.P. CHITI, *Ambiente e "Costituzione" europea: alcuni nodi problematici*, cit., 1419.

disposizioni (130R, 130S, 130T) relative all'«ambiente»<sup>77</sup>. In particolare, gli obiettivi previsti nel nuovo Titolo VII sono la salvaguardia, protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente; il contributo alla protezione della salute umana; la garanzia dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Di lì a poco fu poi emanata la dichiarazione del Parlamento europeo del 1989, che in modo ancora più incisivo sancisce che «fanno parte integrante di ogni politica comunitaria: la preservazione, la protezione ed il miglioramento della qualità dell'ambiente...»: evidentemente a dimostrazione di come siano in parte mutati gli obiettivi originari dell'azione della Comunità, non più circoscritti alla creazione di un mercato unico ma di più ampio respiro fino a ricomprendere valori di portata generale, come quelli relativi all'ambiente.

## **7. Ingresso della tutela dell'ambiente nei Trattati.**

L'ascesa del valore ambiente prosegue e se all'inizio la sua tutela era recessiva rispetto a quella delle libertà economiche, poi strumentale alla logica della concorrenza, con l'ingresso nel Trattato di Maastricht viene definitivamente acclarato quale «politica fondamentale» della Comunità<sup>78</sup>.

In primo luogo il Preambolo del Trattato UE enuncia l'«impegno a rafforzare la protezione dell'ambiente»; l'art. 2 Trattato CE modificato sancisce il compito dell'Unione di promuovere lo sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche attraverso la crescita sostenibile che rispetti l'ambiente; l'art. 3, lett. k, annovera la politica dell'ambiente tra gli scopi espliciti dell'Unione<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> A. SAGGIO, *Le basi giuridiche della politica ambientale nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo*, in *Riv. dir. eur.*, 1987, 39.

<sup>78</sup> L.M. FALOMO, *L'incidenza del Trattato di Maastricht sul diritto comunitario ambientale*, in *Riv. dir. eur.*, 1992, 587.

<sup>79</sup> Sul punto G. COCCO, *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, Relazione al Convegno su *Ambiente e diritto*, Firenze, 11-12 giugno 1998, in *Riv. giur. ambiente*, 1, 1999, 1 e ss.

Gli obiettivi della politica ambientale europea vennero poi ulteriormente rafforzati e specificati nel Trattato di Amsterdam del 1997, che all'art. 174, comma 1, li enuclea nella salvaguardia, nella tutela e nel miglioramento della qualità dell'ambiente; nella protezione della salute; nell'impiego delle risorse naturali in modo accorto e razionale; nella promozione delle misure a livello internazionale per affrontare i problemi ambientali su scala regionale e mondiale; nell'indirizzo delle scelte degli Stati in materia di fonti d'energia e di approvvigionamento energetico<sup>80</sup>. Conseguentemente fecero altresì ingresso nei Trattati principi a presidio della tutela ambientale: tra cui il principio di precauzione, dell'azione preventiva, della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente e venne ribadito il principio «chi inquina paga»<sup>81</sup>. Alcuni di questi principi, peraltro, sono comuni alla materia della tutela della salute, a dimostrazione di come la tutela dell'ambiente e della salute - anche in ambito comunitario - risultino intimamente connesse e intercettate da un'unica matrice normativa<sup>82</sup>.

Proseguendo nell'analisi diacronica, la Carta dei diritti fondamentali, proclamata a Nizza nel 2000<sup>83</sup>, sancisce che «Un livello di tutela dell'ambiente

---

<sup>80</sup>G. COCCO, A. MARZANATI, R. PUIPELLA, *Ambiente. Il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, cit., 166, evidenziano come la locuzione impiegata nell'art. 174, ossia «contribuisce a perseguire (determinati obiettivi)», sia indicativa della circostanza che il legislatore comunitario non ha inteso perseguire tali obiettivi esclusivamente con il ricorso a misure di carattere ambientale, ma tramite altre politiche e azioni comunitarie. Tale interpretazione consentirebbe di collegare la disposizione in questione con l'art. 6 del Trattato ai sensi del quale le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche comunitarie. In quest'ottica «il titolo dedicato all'ambiente non costituisce più, nelle versioni recenti del Trattato, un'isola circondata dai mari ostili delle discipline del commercio, della moneta, dei servizi e dell'industria. Ora la politica comunitaria ambientale ha assunto un posto di riguardo nell'Olimpo delle politiche comunitarie».

<sup>81</sup>ID., 176, secondo cui i principi del diritto comunitario, non solo quelli specificatamente dedicati alla materia ambientale, ma anche i principi generali enunciati all'art. 5 de Trattato, ossia il principio di attribuzione, il principio di sussidiarietà e quello di proporzionalità, rappresentano, da un lato, delle linee-guida cui deve ispirarsi la legislazione derivata, dall'altro un vincolo apprestato per le misure comunitarie di diritto derivato. Sui principi di diritto dell'ambiente v. F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, cit., 1527;

<sup>82</sup>F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente*, cit., 257.

<sup>83</sup>La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza) è stata proclamata dai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione il 7 dicembre 2000 a Nizza e pubblicata in GUCE C 364 del 18 dicembre 2000.

In dottrina sulla Carta di Nizza prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona tra gli altri, G. AZZARITI, *Il valore della Carta dei diritti fondamentali nella prospettiva della*

e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati dalle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»<sup>84</sup>.

Da ultimo il Trattato di Lisbona del 2009 ha modificato l'art. 3 del TUE, dove si legge che «l'Unione instaura un mercato interno; si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico».

In particolare, l'accenno consente di richiamare un altro dei principi cardine in materia ambientale<sup>85</sup>, ossia il principio dello sviluppo sostenibile<sup>86</sup>, già in *nuce* nella dichiarazione di Parigi del 1989<sup>87</sup>, di cui si è detto, e nella proposta dell'anno successivo della Commissione di inserire nel Trattato

---

*costruzione europea: dall'Europa dei mercati all'Europa dei diritti*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003; S. RODOTÀ, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in A. MANZELLA - P. MELOGRANI - O. PACIOTTI - S. RODOTÀ (a cura di), *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001.

<sup>84</sup>Secondo Corte di Giustizia, 22 giugno 2000, causa C-318/98, *Fornasar*, la normativa comunitaria non avrebbe come obiettivo l'armonizzazione completa in materia ambientale delle legislazioni degli Stati membri in quanto «le condizioni esistenti nei vari Stati membri differiscono in misura significativa. Alcuni di essi sono più sensibili all'ambiente, altri subiscono una maggiore pressione sociale in questo settore, altri ancora adottano tecniche più avanzate».

<sup>85</sup>Sui principi in materia ambientale si vedano, più approfonditamente, P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto ambientale*, Padova, 2008; D. AMIRANTE, *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Padova, 2006; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, cit., F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, cit.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

<sup>86</sup>F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA - F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012; ID., *Sviluppo dell'ambiente e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010; ID., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; ID., *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente*, cit., 215 e ss.; M. ALLENA - F. FRACCHIA, *Globalization, environment and sustainable development*, in *Global, European and Italian Perspectives*, in *Riv. dir. pubbl. comunit.*, 3-4, 2011; nonché L. KRAMER, *EU environmental law*, London, *Sweet & Maxwell*, 2011, 20 e ss., il quale sottolinea come «ancora dopo oltre trenta anni di discussione, il preciso significato di detta nozione risulti oscuro. (...) [Così come] residua la difficoltà di intendere quale sviluppo economico possa dirsi realmente sostenibile».

<sup>87</sup>Parlamento europeo, Risoluzione del 12 aprile 1989, [1989] OJ C120/51 art. 24.

istitutivo il diritto a vivere in un ambiente salubre<sup>88</sup>, ma consacrato solo con il Trattato di Amsterdam, nel 1997 (art. 2)<sup>89</sup>.

La stringente correlazione tra il principio dello sviluppo sostenibile e la tutela ambientale ha acquisito nell'ordinamento comunitario primaria rilevanza tanto che lo stesso principio è stato inserito tra i principi generali dei Trattati e della Costituzione europea<sup>90</sup>.

Il diritto italiano ha, a propria volta, codificato il principio in una pluralità di fonti<sup>91</sup>, inserendolo, da ultimo, all'art. 3 *quater* del d.lgs. 152/2006<sup>92</sup>, che prescrive che l'attività delle pubbliche amministrazioni debba

---

<sup>88</sup>Il progetto non ha mai visto la luce e successivamente il Parlamento, con la Risoluzione 14 novembre 2000, [2001] OJ C223/74, relativa al rispetto dei diritti umani, si asteneva dall'introdurre disposizioni attributive di veri e propri diritti nei confronti dei singoli, limitandosi a ribadire che «il diritto alla vita include una responsabilità in capo alle generazioni presenti e future e che le pubbliche autorità devono garantire la salubrità ambientale, oltre che la possibilità per ciascuno di partecipare ai procedimenti decisionali che interessano l'ambiente in cui egli vive (...)».

<sup>89</sup>Ratificato con la legge 16 giugno 1998, n. 209.

<sup>90</sup>In argomento si rimanda a M. CAFAGNO, *Principi*, cit., 48, e alla rassegna dei provvedimenti comunitari ivi contenuta.

<sup>91</sup>A titolo esemplificativo si v. l'art. 69, comma 2, lett. b, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante norme sul conferimento di funzioni e compiti amministrativi allo Stato, alle regioni e agli enti locali, che enumera tra i compiti di tutela dell'ambiente di rilievo nazionale, oggetto di competenza concorrente, «la promozione di politiche di sviluppo sostenibile»; l'art. 2 del d.p.r. 3 dicembre 1999, n. 549, recante norme di organizzazione delle strutture di livello dirigenziale del Ministero dell'ambiente, che prevedeva l'istituzione del Servizio per lo sviluppo sostenibile; la legge 23 dicembre 2000, n. 388, (legge finanziaria 2001) che all'art. 109 ha istituito un fondo per interventi in materia di promozione dello sviluppo sostenibile.

<sup>92</sup>L'art. 3 *quater* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, emanato in attuazione della legge delega 15 dicembre 2004, n. 308, dispone che «1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.

4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane».

essere finalizzata consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile; per cui nell'ambito della scelta comparativa tra interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

Alla luce del principio dello sviluppo sostenibile, l'ambiente acquista la rilevanza di un dovere che, nel nostro ordinamento, trova un referente essenziale nell'art. 2 della Cost. ove si correla al tema della solidarietà.

Lo sviluppo sostenibile mira a garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non comprometta la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future. Pertanto, l'adempimento dei doveri di solidarietà ambientale da parte delle generazioni attuali costituisce un vincolo a garanzia delle generazioni future.

## **8. La nozione di ambiente nell'esperienza CEDU.**

La Cedu non sancisce il diritto ad un ambiente salubre né in generale prevede espressamente la tutela dell'ambiente. Ciò nonostante la Corte di Strasburgo, attraverso un'interpretazione evolutiva delle disposizioni Cedu, ha esteso la tutela dell'individuo vittima di inquinamento, sul presupposto implicito dell'esistenza di un diritto a vivere in un ambiente salubre.

Nello specifico la disposizione impiegata dalla Corte EDU per realizzare l'esigenza di «protezione ambientale» dell'individuo è l'art. 8 CEDU, ai sensi del quale «Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza».

In tal senso si rinvengono una serie di pronunce giudiziali nelle quali la Corte qualifica l'inquinamento acustico o atmosferico come situazioni in grado di violare la vita privata e familiare, realizzando una tutela indiretta

---

In dottrina, F. FRACCHIA, *Situazioni*, cit., 231, ha sostenuto la tesi secondo cui il dovere di solidarietà riferito all'ambiente, sarebbe in grado di giustificare il fondamento in capo a tutti i soggetti dell'ordinamento del relativo dovere di protezione.

dell'ambiente<sup>93</sup>. Tuttavia, non qualunque aggressione all'ambiente è considerata dalla Corte indebita violazione dei diritti dell'uomo, ma solo quelle che, accedendo a una valutazione caso per caso, risultino produttive di effetti diretti negativi sulla vita privata e familiare e che abbiano un livello di gravità tale definito dalla Corte «*severe environmental pollution*»<sup>94</sup>. Nello specifico, secondo la Corte «non è necessario provare che esso abbia causato un danno alla salute fisica del ricorrente», poiché «il diritto al rispetto della vita privata e familiare non si limita a fattispecie di violazione dell'integrità fisica, ma si estende a situazioni che attengono allo sviluppo autonomo della personalità e delle relazioni sociali»<sup>95</sup>.

Inoltre, poiché l'art. 8 sancisce il rispetto di un c.d. diritto condizionato, la condanna dello Stato sarebbe subordinata al riscontro di una duplice circostanza.

Infatti, occorrerebbe verificare «se l'interferenza sia finalizzata ad un obiettivo legittimo tra quelli indicati nel par. 2 dello stesso art. 8»<sup>96</sup> e valutare «se sia necessaria in una società democratica, al fine di tutelare o promuovere

---

<sup>93</sup>Corte Edu 19 febbraio 1998, Guerra e altri c. Italia, ric. n. 14967/89; Corte Edu 8 luglio 2003, Hatton c. Regno Unito, ric. n. 36022/97.

<sup>94</sup>C. PITEA, *L'interpretazione evolutiva del diritto al rispetto della vita privata e familiare in materia di libertà sessuale e di tutela dell'ambiente*, in AA. VV., *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, 384 e ss..

<sup>95</sup>Così C. PITEA, *L'interpretazione evolutiva*, cit., 385, il quale tuttavia ricorda che «l'esistenza di un nesso causale tra l'interferenza e una lesione della salute non è, tuttavia, irrilevante. Innanzitutto, l'esistenza di un rischio per la salute, anche potenziale e futuro, (...) determina automaticamente la rilevanza dell'art. 8», come dimostra la sentenza Corte Edu 30 novembre 2004, *Oneryildiz c. Austria*, ric. n. 48939/99. In secondo luogo, l'esistenza di un danno alla salute rende più arduo dimostrare la proporzionalità dell'interferenza. Infine, ovviamente, essa influenza l'entità del risarcimento accordato dalla Corte in caso di violazione.

In giurisprudenza cfr. Corte Edu 9 dicembre 1994, *Lopez Ostra c. Spagna*, ric. n. 16798/90; Corte Edu 21 febbraio 1990, *Powell e Rainer c. Regno Unito*, ric. 9310/81; Corte Edu 9 giugno 2005, *Fadeyeva c. Russia*, ric. n. 55723/00. Nella pronuncia da ultimo citata, in particolare, al par. 88 la Corte, pur concludendo che nelle circostanze del caso si poteva presumere un'incidenza del degrado ambientale sullo stato di salute della ricorrente, ribadisce che, se anche così non fosse stato, vi sarebbe stata, comunque, una influenza negativa sulla sua vita domestica.

<sup>96</sup>Ai sensi dell'art. 8, par. 2, CEDU, «non può esservi ingerenza da parte dell'autorità pubblica nell'esercizio del diritto di cui al par. 1 del presente articolo a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per il benessere economico del paese, per la difesa dell'ordine pubblico e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui».

l'interesse generale invocato».

Oltre all'art. 8, la Corte Edu ha invocato altre disposizioni della Convenzione al fine di proteggere, seppur in via strumentale, l'interesse ambientale. Così ad esempio è avvenuto con riferimento all'art. 2 sul diritto alla vita.

Un'altra via percorsa dalla Cedu, sempre al fine di realizzare la tutela ambientale, è rappresentata dalla valorizzazione del principio di legalità cui è soggetto il pubblico potere laddove interferisca o intercetti posizioni giuridiche soggettive direttamente contemplate nella Convenzione: si fa ovviamente riferimento al diritto di proprietà<sup>97</sup>, in relazione al quale la Corte ha codificato una nozione del principio di legalità fortemente ancorata a profili sostanzialistici.

Da ciò emergono almeno due aspetti peculiari della tutela ambientale in ambito Cedu rispetto a quella perpetrata dai giudici della Corte di Giustizia.

In primo luogo, la Corte Edu, a differenza della Corte di Giustizia, non si preoccupa di sancire il carattere fondamentale del diritto a vivere in un ambiente salubre ma bilancia la tutela dell'ambiente con altri valori.

Com'è stato notato in dottrina, la circostanza per cui non occorre dimostrare la lesione all'integrità fisica se, da un lato, amplia la possibilità di tutela dinnanzi alla Corte, dall'altro, potrebbe svilire la forza precettiva del diritto a vivere in un ambiente salubre<sup>98</sup>.

In secondo luogo, la valorizzazione ad opera della Corte di Strasburgo del principio di legalità in senso sostanziale contribuirebbe a colmare la lacuna normativa dell'assenza dell'esplicito riconoscimento del valore ambientale nella Convenzione risolvendosi così nella tutela seppur in via indiretta

---

<sup>97</sup>F. GOISIS, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2012, 101.

<sup>98</sup>C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte Edu in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2012, 1003.

dell'interesse ambientale<sup>99</sup>.

Emerge, dunque, come il percorso seguito dalla Cedu al fine di garantire la tutela all'interesse ambientale evocato e in parte riproduca lo stesso percorso evolutivo seguito nel nostro ordinamento dalla Corte di Cassazione che colmò il vuoto di tutela diretta dell'interesse ambientale attraverso la tutela del diritto alla salute e del diritto di proprietà.

### **9. La nozione di ambiente nella giurisprudenza amministrativa.**

Nella giurisprudenza amministrativa, nell'ambito degli orientamenti che hanno indagato la legittimazione ad agire delle associazioni a tutela dell'interesse diffuso rappresentato dall'ambiente, si sono registrate due distinte posizioni in merito alla natura del bene-ambiente.

Va da sé che gli approdi cui si è giunti sono ontologicamente condizionati dalla specificità della questione sottoposta all'esame del giudice amministrativo chiamato a contemperare i principi della giurisdizione amministrativa di tipo soggettivo - in quanto volta a tutelare posizioni giuridiche individuali - con la tutela degli interessi diffusi in capo a soggetti collettivi.

La questione non assume una mera rilevanza teorica. Dalla soluzione patrocinata dipende infatti la giustiziabilità nel processo amministrativo di tutta una serie di provvedimenti amministrativi comunque coinvolgenti interessi diffusi quali l'ambiente<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Diffusamente in argomento si veda M. ALLENA, *Art. 6 Cedu, Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012.

<sup>100</sup> Secondo l'orientamento consolidato in dottrina l'interesse protetto nella giurisdizione amministrativa è l'oggetto di un bene della vita, di carattere sostanziale, connesso o riflesso all'interesse pubblico, all'interesse superindividuale o costituzionale, laddove prendono in considerazione in beni della vita riconosciuti e protetti dall'ordinamento. Sul punto V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, 169 e ss.; E. CANNADA BARTOLI, *Interesse (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XXII, 1 e ss., 19-20; F.G. COCA, *Sulle implicazioni di carattere sostanziale dell'interesse legittimo*, in *Studi in onore di M. S. Giannini*, III, Milano, 1988, 667; A. ROMANO, *La situazione legittimante al processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 511 e ss.

Ebbene, la giurisprudenza ha dovuto in primo luogo precisare cosa si intende per bene ambientale per poi – un volta definito il bene della vita oggetto di tutela da parte dell’associazione – verificare la sussistenza degli altri presupposti stabiliti per fondare la legittimazione.

Come anticipato, due sono i principali orientamenti che tutt’ora si contendono il campo.

Secondo un primo orientamento l’interesse ambientale (alla cui tutela sono volte le associazioni) comprenderebbe sia l’interesse (ambiente) in senso stretto, che ricorre allorquando gli atti oggetto di impugnativa hanno un ricaduta diretta sui valori ambientali ovvero i beni sono sottoposti ad un apposito vincolo, sia l’interesse (ambiente) in senso lato, «comprendente proprio la conservazione e valorizzazione dei beni culturali, dell’ambiente in senso ampio, del paesaggio urbano, rurale e naturale, dei monumenti e dei centri storici e della qualità della vita»<sup>101</sup>.

Tale orientamento parte dal presupposto che l’oggetto della tutela dell’ambiente «lungi dal costituire un autonomo settore di intervento dei poteri pubblici, assume il ruolo unificante e finalizzante di distinta tutela giuridiche predisposte a favore dei diversi beni della vita che nell’ambiente si collocano» (paesaggio acqua, aria, suolo).

Si condivide quindi una nozione globale di ambiente intesa come complesso dei valori che caratterizzano il territorio, abbracciando ogni bene che abbia valenza naturalistica o anche sociale e che in sostanza coincide con l’*habitat* naturale in cui vivono gli animali e gli uomini, in armonia del resto con l’art. 9, comma 2, Cost..

Secondo un diverso, maggioritario, orientamento invece la nozione di ambiente - rilevante ai fini della legittimazione - è soltanto quella giuridica nel senso che l’interesse ambientale deve impuntarsi su beni a valenza ambientale identificati nelle specifiche discipline. L’interesse all’ambiente non abbraccia quindi ogni bene della vita che abbia valenza naturalistica o sociale ovvero che

---

<sup>101</sup> Sul punto, Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36, in *Riv. giur. ed.*, 2014, 3, 572; sez. IV, 14 gennaio 2011, n. 2329; sez. IV 9 ottobre 2002, n. 5365, in *Foro amm. CDS*, 2002, 2344.

abbia come unico riferimento definizioni extragiuridiche facenti leva sull'idea di *habitat* in cui vivono gli uomini e gli animali<sup>102</sup>.

Tale orientamento, al contrario del precedente, predilige una concezione di ambiente più restrittiva che assume rilievo – agli specifici fini qui indagati – soltanto laddove vi siano interventi che si risolvono nella diretta incidenza sull'ambiente o su specifici beni ambientali.

Nel panorama giurisprudenziale è tuttavia possibile individuare anche un terzo orientamento, per così dire, intermedio, incarnato dal TAR Lazio, Roma, sez. I, 22 settembre 2014, n. 9903. Ad avviso del giudice amministrativo, anche ammettendo che l'ente esponenziale miri a tutelare un interesse ambientale in senso lato, occorre comunque che la legittimazione ad agire a tutela dell'ambiente sia «sorretta da elementi idonei a configurare, sotto un quadro di ragionevole prevedibilità, il verificarsi di una effettiva lesione al bene (della vita) ambientale».

## 10. Ambiente e beni comuni.

È in atto ormai da tempo l'emersione di una nuova categoria giuridica o nozione di bene giuridico: il bene comune<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Cons. Stato, sez. IV, 21 ottobre 2013, n. 4233; Consiglio Giustizia Amministrativa, sez. giur., 30 marzo 2011, n. 279; Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1382, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 2-4, 526, con nota di S. MARCHESE, *Associazioni ambientaliste. Legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste riconosciute nel processo amministrativo e concetto giuridico di ambiente*; sez. IV, 28 febbraio 1992, n. 223, in *Foro amm.*, 1992, 40.

<sup>103</sup> Oltre ai lavori della Commissione Rodotà, incaricata della riforma degli articoli del codice civile sul diritto di proprietà, in dottrina, tra i contributi più recenti sui beni pubblici, si rinvia a M.R. MARELLA, (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012; S. SETTIS, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, 2012; I. GRACI, *Lo statuto giuridico dei "nuovi beni" immateriali: fra proprietà privata e beni comuni. Riflessioni sui recenti interventi giurisprudenziali e normativi*, in *Rass. dir. civ.*, 2015, 2, 434; A. NERVI, *Beni comuni, ambiente e funzione del contratto*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, 2, 418; L. CAROTA, *Dai beni pubblici ai beni comuni*, in *Contr. e impr.*, 2016, 1, 105; L. NIVARRA, *Quattro usi di "beni comuni" per una buona discussione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2016, 1, 43; F. ZANOVELLO, *"Diritto" di occupare e facoltà di escludere. Il rinnovato dibattito sulla "funzione sociale" della proprietà tra movimenti sociali e diritto europeo*, in *Nuov. giur. civ. comm.*, 2016, 4, 621.

La nozione di bene comune è emersa nell'ambito dei lavori della Commissione sui beni pubblici, istituita con decreto ministeriale 21 giugno 2007, che ha elaborato uno schema di legge delega per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici.

Nella relazione di accompagnamento si afferma che i «beni comuni», che si presentano in natura come risorsa scarsa da tutelare, non rientrano nella specie dei beni pubblici perché sono a «titolarità diffusa», potendo «appartenere non solo a persone pubbliche ma anche a privati».

La Commissione li ha definiti come «cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona e sono informati al principio di salvaguardia intergenerazionale delle utilità».

Tale categoria nasce quale nuova forma di proprietà pubblica in cui si perde la connotazione economico-sociale (art. 42 Cost.) e il concetto di

---

In giurisprudenza, il concetto di bene comune è emerso in particolare in Cass., Sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 11, 1170, con nota di F. CORTESE, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, e con nota di E. PELLECCIA, *Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune*, in *Foro it.*, 2012, I, 573, che, valorizzando gli artt. 2, 9 e 42 Cost., qualificano come “comuni” quei beni che, per loro intrinseca natura e finalizzazione, anche se non appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, e a prescindere da espressa individuazione legislativa, risultano funzionali al soddisfacimento degli interessi della collettività (il caso delle valli da pesca); analoghi rilievi si trovano in Cass., Sez. un., 18 febbraio 2011, n. 3938, in *Corr. giur.* 2011, 6, 799, con nota di T. GRECO e M. GRECO, *La storia immutata delle valli da pesca dalla Serenissima ad oggi*.

Va ricordato tuttavia come un'ulteriore evoluzione della nozione di bene si è avuta ad opera della Corte EDU del 23 settembre 2014 proc. n. 46154/11, in *Danno e resp.*, 2015, 2, 129, con nota di T. GRECO e M. GRECO, *Valli da pesca, demanialità marittima ed espérance legittime del privato nella giurisprudenza CEDU*, secondo cui ai fini dell'art. 1 del I Protocollo addizionale alla CEDU, la nozione di bene riguarda “diritti patrimoniali”, “non si limita alla proprietà di beni materiali” ma comprende anche altre “diritti e interessi che costituiscono degli attivi”, anche i diritti di proprietà precari ossia “revocabili” possono essere beni, la nozione di beni può ricomprendere “sia beni attuali che valori patrimoniali, compresi i crediti, in virtù dei quali si può pretendere di avere almeno un'aspettativa legittima di godimento effettivo di un diritto di proprietà” purché abbia “una base sufficiente nel diritto interno” (giurisprudenza, legge, “atto legale”). In pratica si ha bene “a condizione che la situazione di fatto e diritto...abbia conferito al ricorrente un'aspettativa legittima, collegata a interessi patrimoniali, sufficientemente importante per costituire un interesse sostanziale tutelato dalla Convenzione”.

Nella fattispecie in esame, la Corte EDU ha quindi ritenuto che la posizione del privato aveva consistenza di “bene”, che lo Stato aveva compiuto una “ingerenza” mediante “privazione della proprietà”, che l'ingerenza aveva avuto una “base legale” (ossia il bene apparteneva al demanio pubblico), che l'ingerenza perseguiva un “interesse pubblico legittimo” (ossia assicurare l'uso pubblico), che l'ingerenza non era tuttavia “proporzionata”.

appartenenza pubblica (o privata) e si esalta il profilo personalistico e collettivo.

Tali beni sono presi in considerazione per l'utilità che la collettività ne trae: si valorizza la loro funzione e strumentalità al soddisfacimento di diritti fondamentali della persona, prescindendo dal profilo dell'appartenenza. Tale impostazione riflette l'esigenza – conseguente anche alle preoccupazioni di una eccessiva privatizzazione del regime dei beni quale risultante dai processi di privatizzazione e liberalizzazione – di tutelare in modo più pregnante taluni beni funzionali all'esercizio di diritti fondamentali della persona.

Alla luce di tale orientamento, quella proposta è una nuova classificazione di beni, fondata su valori della Costituzione alla cui realizzazione questi sono funzionali, andando oltre una visione patrimoniale-proprietaria, per approdare a una prospettiva personale-collettivistica.

Ne consegue che l'attenzione è spostata verso l'aspetto pubblicistico della vicenda, sia pure inteso in senso diverso da quello tradizionale dominicale, creando una nuova categoria nell'ambito di quella più generale e tradizionale di beni collettivi. Conseguentemente il forte legame con le esigenze della collettività porta a delinearne un particolare regime giuridico, improntato per certi aspetti a quello demaniale, e comunque volto a realizzare l'accesso e il godimento da parte della comunità di riferimento, nonché la gestione partecipata e forme di tutela che vengono radicate anche in capo al singolo.

Di questa categoria fanno parte una serie di beni che proiettano interessi non proprietari in senso stretto e tra questi vi rientra sicuramente il bene ambiente<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> In particolare, la Commissione Rodotà aveva, non solo individuato la categoria dei beni comuni, ma proposto di modificare la classificazione del codice distinguendo i beni pubblici in tre categorie: i) beni ad appartenenza necessaria, che soddisfano interessi generali fondamentali, la cui cura discende dalle prerogative dello Stato e degli enti pubblici territoriali (ad esempio, opere destinate alla difesa; alla rete viaria stradale, autostradale e ferroviaria nazionale, ai porti e agli aeroporti di rilevanza nazionale e internazionale); ii) beni pubblici sociali, che soddisfano esigenze della persona particolarmente rilevanti nella società dei servizi, cioè le esigenze corrispondenti ai diritti civili e sociali (ad esempio, case dell'edilizia residenziale pubblica, ospedali, istituti).

L'ambiente, in altri termini, si candida sicuramente ad essere la fattispecie tipica di bene comune (come i beni culturali) sicché ad esso ben si attaglia il regime giuridico dei beni demaniali che si può definire di diritto pubblico "forte" (appartenenza soggettiva necessaria ad una amministrazione pubblica territoriale; inalienabilità e incommerciabilità; inusufruttibilità; inespropriabilità; acquisto e perdita della demanialità).

Tuttavia la storia testimonia che il regime demaniale non è in grado di garantire un adeguato livello di tutela o fruizione del bene ambiente. Se si vuole che il bene ambiente assolva alla sua naturale vocazione pubblicistica personale-collettivistica e che al contempo essa possa essere salvaguardato per essere tramandato alle generazioni future, il legislatore dovrebbe farsi carico di prevedere una disciplina *ad hoc* per questa categoria di beni per il profilo dell'accesso, della fruizione, della conservazione, della valorizzazione, della utilizzazione e della tutela. Una disciplina che in altri termini possa realizzare, come evidenziato in dottrina<sup>105</sup>, «il passaggio da una proprietà esclusiva a una inclusiva, già in atto nel nostro ordinamento, come emerge dal particolare regime giuridico di certe risorse» (come ad esempio per i beni culturali disciplinati dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

## 11. Conclusioni.

Ogni percorso necessita di qualche punto fermo per muovere i successivi passi. L'indagine sul significato della nozione di ambiente è indispensabile per individuare l'oggetto dell'argomento che ci occupa. Lo studio degli strumenti di tutela dell'ambiente e dei criteri di imputazione della responsabilità richiede innanzitutto l'esatta individuazione della nozione di ambiente.

---

pubblici adibiti a istituti di istruzione); iii) beni pubblici fruttiferi, che costituiscono una categoria residuale che include i rimanenti beni che devono essere utilizzati secondo criteri di rilevanza economica.

<sup>105</sup> F. ZANOVELLO, "Diritto" di occupare e facoltà di escludere, cit., 632.

Da qui la rilevanza dell'indagine finalizzata a individuare la nozione di ambiente giuridicamente rilevante ed oggetto di tutela. Una nozione unitaria di ambiente infatti consente di accedere a un sistema integrato di tutela del danno ambientale che tra l'altro spiega anche la specularità dei rimedi eurocomunitari e nazionali avverso il danno ambientale.

L'ambiente oggi è senz'altro un bene giuridico autonomo meritevole di tutela ed è solo concependolo in tal senso che si riesce a cogliere la portata del sistema di tutele che, a vari livelli, da un lato, proteggono la conservazione e incentivano lo sviluppo del bene e, dall'altro lato, ne anticipano il pericolo di danno o ne puniscono il pregiudizio.

In quest'ottica si è cercato di tratteggiare l'*excursus* normativo e giurisprudenziale nazionale, eurocomunitario e internazionale quale momento imprescindibile per la comprensione dell'attuale significato di ambiente e della tutela a ciò riservata.

Al significato attuale della nozione di ambiente si è giunti attraverso un lento ma costante percorso che, a più livelli, normativi e giurisprudenziali, ha attribuito alla nozione stessa nuova qualificazione giuridica. A ciò ha sicuramente contribuito il progresso tecnologico e culturale che, tra i suoi effetti riflessi favorevoli, ha portato con sé anche una maggiore sensibilità verso beni collettivi, inappropriabili, ma purtroppo deteriorabili.

Nell'ambito dell'ordinamento comunitario, in origine l'ambiente venne concepito come interesse strumentale al perseguimento degli obiettivi di politica economica e di integrazione del mercato. Solo gradualmente la tutela dell'ambiente si affrancò dalle esigenze di integrazione economica fino ad assumere una propria rilevanza, anche perché espressamente consacrata nei Trattati prima e nelle altre fonti di legge poi, fino ad assurgere, ad oggi, a valore fondamentale dell'Unione europea.

Speculare rilievo ha il concetto di ambiente nel quadro della Cedu, ma in chiave funzionale alla tutela dell'individuo tipica della Convenzione. In particolare la Corte di Strasburgo, attraverso un'interpretazione evolutiva delle disposizioni Cedu, ha esteso la tutela all'individuo vittima di inquinamento, sul

presupposto implicito dell'esistenza di un diritto a vivere in un ambiente salubre.

Se ci spostiamo verso l'ordinamento interno, un impulso determinante in questo senso è stato conferito dalla giurisprudenza costituzionale. In particolare, la Corte, muovendo dal dato normativo, che in via frammentata e disorganica sanciva la tutela dell'ambiente, e valorizzando gli approdi della più matura dottrina ha separato l'ambiente dagli altri interessi incidentalmente coinvolti con esso e lo ha collocato tra i valori costituzionalmente tutelati.

A seguito della riforma del 2001 del titolo V della Costituzione l'ambiente è stato poi definitivamente consacrato quale valore giuridico autonomo, inteso nella duplice prospettiva oggettiva e teleologica, coerente con il sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regione (art. 117 Cost.): nella prospettiva oggettiva, l'ambiente è bene in sé meritevole di tutela; nella prospettiva teleologica, l'ambiente è un "valore" cui tendere per la migliore conservazione del bene stesso.

Dunque, oggi ci troviamo di fronte a un reticolato di norme e di organi giurisprudenziali che presidiano l'ambiente da cui si ricava un complesso sistema di disciplina multilivello di tutela.

L'esatta determinazione della stessa nozione di ambiente è dunque la premessa indispensabile per l'individuazione delle forme di tutela dell'ambiente e quindi del danno ambientale, che saranno trattate nel capitolo II.

## CAPITOLO II

### IL DANNO AMBIENTALE

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il concetto di danno ambientale. - 3. Ambito di applicazione soggettiva della tutela risarcitoria. - 4. Il sistema delle tutele. - 5. Il principio di precauzione. - 6. Il principio di prevenzione. - 7. Il principio di correzione in via prioritaria ed alla fonte. - 8. Il principio «chi inquina paga». - 9. Caratteri della responsabilità per danno ambientale. - 10. Imputazione soggettiva della responsabilità. - 11. I rimedi ripristinatori. - 12. La tutela per equivalente. - 13. Il principio di alternatività della tutela risarcitoria. - 14. Conclusioni.

#### 1. Premessa.

Prima di approfondire la disciplina della responsabilità per danno ambientale, invero complessa, occorre avere ben chiare le dinamiche evolutive dell'istituto.

Anche in questo caso, in modo speculare all'analisi dell'evoluzione della nozione di ambiente compiuta nel precedente capitolo, è possibile dividere il processo evolutivo in tre distinte fasi, che potremmo così denominare: civilistica, costituzionalistica e dell'Unione Europea.

Nella prima fase, la tutela dell'ambiente veniva garantita - come ricordato - in via esclusiva tramite il sistema della responsabilità civile alla luce del principio di atipicità dell'illecito.

Il danno all'ambiente, quale componente del diritto soggettivo alla salute, riceveva tutela risarcitoria in virtù dell'art. 2043 c.c. integrato, per il

tramite della clausola aperta dell' "ingiustizia del danno", dagli artt. 9 e 32 Cost..

Soltanto in seguito, nella seconda fase, con il maturare di una nuova coscienza dell'ambiente quale valore costituzionale e quindi quale bene giuridico da tutelare, si è giunti a riconoscere una specifica figura di "danno ambientale" con l'introduzione dell'art. 18 della legge n. 349/1986.

Da un lato vi si prevedeva un'ipotesi tipica di danno e dall'altro lato si delineava nello specifico la disciplina del risarcimento (elementi costitutivi della fattispecie, legittimazione all'azione, concorso del danneggiato, riscossione delle somme, destinazione dei proventi etc.).

La c.d. terza fase coincide con la profonda riforma del diritto ambientale introdotta nel nostro ordinamento dalla direttiva 2004/35/CE il cui scopo era ed è quello di costituire un minimo comune denominatore delle discipline ambientali nei singoli Stati membri.

In Italia la direttiva è stata attuata con le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 152 del 2006, codice dell'ambiente (d'ora in poi cod. amb.<sup>106</sup>) che hanno profondamente innovato il regime della disciplina del risarcimento del danno ambientale ed hanno al contempo sostituito le precedenti normative che si occupavano, in maniera frammentata, della tutela delle varie risorse ambientali (terra, acqua, aria, *habitat*)<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> Sull'inadeguatezza dell'utilizzo del termine «codice», con riferimento sia al profilo formale che sostanziale, A. CELOTTO, *Il codice che non c'è: il diritto ambientale tra codificazione e semplificazione*, in *www.giustamm.it*, 2009, 4; F. FONDERICO, *La "codificazione" del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 3, 613 e ss., secondo cui «non può definirsi tale, non solamente nel senso in cui corrispondono a tale locuzione le grandi codificazioni moderne: sistemi di valori, prima e ancor di più sistemi di norme, tesi a delineare l'organizzazione giuridica di un'intera società. Ma neppure può definirsi tale nel senso, più lato e corrente, al quale ci si riferisce ragionando delle codificazioni post-moderne: ossia a quel movimento teso, in varie forme, al consolidamento e al riassetto di ampi settori normativi al fine di semplificarli, renderli di più agevole fruibilità e applicabilità da parte dei destinatari e liberare questi ultimi dagli eccessi di regolazione».

<sup>107</sup> Più di 10 anni dopo l'emanazione della disposizione di cui all'articolo 18 della l. n. 349/1986, il legislatore ha approntato una specifica tutela del suolo, del sottosuolo e delle acque sotterranee e superficiali mediante l'adozione della disposizione di cui all'articolo 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

Le numerose difficoltà incontrate nell'applicazione del predetto articolo 18 della l. n. 349/1986 e la constatazione relativa all'inefficacia deterrente dello strumento risarcitorio hanno spinto il legislatore a intervenire con lo strumento della bonifica dei siti inquinati che consentisse di

Il codice dell'ambiente dedica specifiche forme di tutela in relazione alla risorsa ambientale considerata. Tali forme di tutela vanno integrate con quelle generali previste in materia di danno ambientale.

Le forme specifiche di tutela sono quindi contenute: nella parte terza del codice per la «difesa del suolo e la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche»; nella parte quarta per la «gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati»; nella parte quinta per la «tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera»; nella parte sesta per la «tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente».

I profili della responsabilità ambientale maggiormente rilevanti, e che hanno dato luogo ad accesi dibattiti dottrinali e giurisprudenziali, riguardano essenzialmente:

- a) il concetto di danno ambientale;
- b) le forme di tutela previste dall'ordinamento in relazione ai principi comunitari sanciti in materia di tutela dell'ambientale;
- c) il nesso causale;

---

esperire una tutela preventiva volta a elidere i rischi di produzione di un maggior danno ambientale.

La disciplina introdotta dal legislatore consentiva alle Autorità competenti di imporre delle misure ripristinatorie ai responsabili dell'inquinamento a condizione che venissero oggettivamente superati alcuni limiti massimi di concentrazione di sostanze inquinanti. In particolare, l'articolo 17 del d.lgs. n. 22/1997 imponeva al soggetto che avesse cagionato (anche incidentalmente) il superamento (o il pericolo di superamento) dei limiti di accettabilità previsti dal d.m. n. 471/99, di procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale dell'area inquinata e degli impianti dai quali derivasse il pericolo di inquinamento.

Per quanto riguarda il profilo soggettivo, a differenza di quanto si evince dalla lettura dell'articolo 18 della l. n. 349/1986, la disposizione di cui all'articolo 17 del d.lgs. n. 22/1997, si fondava semplicemente sulla sussistenza del nesso eziologico tra condotta del responsabile ed evento di superamento dei prescritti limiti e rappresentava una ipotesi di responsabilità oggettiva.

Alla luce dell'intervento normativo di cui al d.lgs. n. 22/1997, va sottolineato come il complessivo sistema di responsabilità per danni ambientali approntato dal legislatore nazionale non fosse del tutto razionale, soprattutto in relazione ai criteri di imputazione soggettiva della responsabilità previsti nelle due diverse disposizioni.

Così la direttiva 2004/35/CE fu vista da più parti come l'occasione per razionalizzare la disciplina del danno ambientale onde addivenire alla elaborazione di un sistema omogeneo in relazione alla imputazione soggettiva della responsabilità. Il coordinamento, come si avrà modo di approfondire *infra*, è avvenuto a seguito dell'emanazione del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche.

La seguente analisi dedicherà ad ognuno di tali profili particolare attenzione – senza tralasciare gli aspetti riguardanti la giurisdizione, mettendo in luce sia gli approdi che dottrina e giurisprudenza hanno raggiunto in relazione alle singole questioni, sia i punti ancora in ombra ovvero in attesa di consolidamento se non di evoluzione.

## 2. Il concetto di danno ambientale.

Come ricordato, la legge n. 349/1986 non definiva esplicitamente il concetto di ambiente. Allo stesso modo non individuava la nozione di danno ambientale<sup>108</sup>.

L'art. 18 della legge n. 449/1986<sup>109</sup> si riferiva al danno ambientale ponendo attenzione alla condotta che «comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte».

L'attuale concetto di danno ambientale si pone in discontinuità rispetto alla precedente nozione.

---

<sup>108</sup> Sulla nozione di danno ambientale si veda per tutti M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit., 15 e ss.; G. PERICU, *Ambiente, (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. (disc. pubbl.)*, vol. I, Torino, 1987; P. D'AMELIO, voce *Ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia Treccani*, vol. II, *Ist. Enc. It.*, Roma, 1988; F.G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quaderni regionali*, 1989, 533; G. COCCO, A. MARZANATI, R. PUPINELLA, A. RUSSO, *Ambiente*, cit., 101 e ss.; A. CROSETTI-R. FERRARA-F. FRACCHIA-N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, cit., 122; P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2003, 89; ID., *Principi del diritto dell'ambiente europeo e nazionale*, Milano, 2004, 5 e ss.; F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, cit., 2084 e ss.; F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, in *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, a cura di B. POZZO, M. RENNA, Milano, 2004, 63 e ss.; ID., *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente*, cit., 215 e ss.

<sup>109</sup> Sulla configurazione dell'illecito come violazione di doveri si v. in generale, S. ROMANO, *Doveri. Obblighi*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953, rist. 1983, 99; C. VIVIANI, *Il danno ambientale*, Padova, 2000; L. FRANCIOSI, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990; P. MADDALENA, *Danno pubblico ambientale*, Rimini, 1990; B. POZZO, *Il danno ambientale*, Milano, 1988; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno ambientale*, Milano, 1988.

Riprendendo alla lettera le indicazioni contenute nella direttiva 2004/35/CE<sup>110</sup>, l'art. 300, comma 1, del codice dell'ambiente stabilisce che «è danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima».

Il successivo comma 2 dell'art. 300 prevede inoltre che «costituisce danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato» a tre risorse tipiche (specie ed *habitat* naturali protetti; acque; terreno)<sup>111</sup>.

Com'è all'evidenza, la nozione di danno ambientale individuata nell'art. 300 del d.lgs. n. 152/2006 è decisamente molto più limitata di quella elaborata nell'art. 18 della l. n. 349/86, la quale mirava ad una salvaguardia globale dell'assetto ecologico, senza limitarsi a delineare come oggetto di tutela solo le specie e gli *habitat* naturali protetti.

---

<sup>110</sup> Si tratta della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/35/CE del 21 aprile 2004, che all'art. 2, comma 2, definisce il danno come «mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente». Simmetricamente, il comma 11, dello stesso art. 2 definisce le «misure di riparazione» come «qualsiasi azione o combinazione di azioni, tra cui le misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati, oppure a fornire un'alternativa equivalente a tali risorse o servizi».

<sup>111</sup> Ai sensi della direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato:

a) alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica, che recepisce le direttive 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979; 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985 e 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991 ed attua le convenzioni di Parigi del 18 ottobre 1950 e di Berna del 19 settembre 1979, e di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, nonché alle aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e successive norme di attuazione;

b) alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo oppure sul potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, ad eccezione degli effetti negativi cui si applica l'articolo 4, paragrafo 7, di tale direttiva;

c) alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali;

d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente.

Il danno all'ambiente è ora circoscritto a quello arrecato alle acque, alle specie e agli *habitat*, nonché al suolo<sup>112</sup>, mentre secondo l'interpretazione giurisprudenziale consolidata nel vigore dell'art. 18 della l. 349/86, il danno all'ambiente aveva una portata non limitata, tale da coprire anche il danno all'atmosfera, al paesaggio, agli aspetti fondamentali del territorio<sup>113</sup>.

La nozione tripartita di danno ambientale di origine comunitaria - recepita nel nostro ordinamento - consente di osservare come la nozione di ambiente giuridicamente rilevante in ambito comunitario non ha, in fondo, la stessa rilevanza che ha nel nostro ordinamento, dove l'ambiente è considerato bene unitario dalla nostra giurisprudenza costituzionale, ma soltanto settoriale.

La Corte costituzionale, con la ricordata sentenza 641/1987, ha definito il danno ambientale quale danno «certamente patrimoniale, sebbene sia svincolato da una concezione aritmetico-contabile e si concreti piuttosto nella rilevanza economica che la distruzione o il deterioramento o l'alterazione o, in genere, la compromissione del bene riveste in sé e per sé e che si riflette sulla collettività la quale viene ad essere gravata da oneri economici ... esso si presta a essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo ....

Lo schema seguito, però, porta a identificare il danno risarcibile come perdita subita, indipendentemente sia dal costo della rimessione in pristino, peraltro non sempre possibile, sia dalla diminuzione delle risorse finanziarie dello Stato e degli enti minori».

---

<sup>112</sup>In dottrina si è posto in discussione se le specificazioni contenute nel secondo comma dell'art. 300 costituiscono una riduzione dell'ambito di applicazione della normativa sulla responsabilità per danno ambientale alle sole ipotesi di danno specificate, v. G. ROSSI, *Situazioni giuridiche soggettive, danni e tutele*, in *Diritto dell'ambiente*, G. ROSSI (a cura di), Torino, 2008, 113.

<sup>113</sup>Favorevole a un'interpretazione ampia della nozione di ambiente, in dottrina, L. PRATI, *Le criticità del nuovo danno ambientale: il confuso approccio del codice dell'ambiente*, in *Danno e resp.*, 2006, 1049 e ss.; A. FERRI, *Prospettive civilistiche e danno ambientale. Prevenzione e riparazione nel c.d. Codice dell'ambiente*, in *Resp. civ.*, 2007, 5, 396 e ss. Propendono invece in senso contrario, ossia per una interpretazione della nozione danno ambientale circoscritta alle risorse indicate nell'art. 300, comma 2, U. SALANITRO, *Il risarcimento del danno dell'ambiente. Un confronto tra vecchia e nuova disciplina*, cit., 939; F. GIAMPIETRO, *La nozione di ambiente e di illecito ambientale: la quantificazione del danno*, in *Amb. e svil.*, 2006, 5, 463 e ss.

Ed è proprio sulla base di tale considerazione che la Corte è giunta a ritenere corretta l'inclusione della responsabilità conseguente al danno ambientale nell'ambito della tutela aquiliana ai sensi dell'art. 2043 c.c., la quale, in virtù di una lettura evolutiva della responsabilità extracontrattuale (precognitrice in un certo quale modo dell'orientamento poi sancito dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 500/99), è ritenuta idonea a tutelare in via diretta valori che trovano nella Costituzione il proprio fondamento<sup>114</sup>.

Pertanto, la nozione di danno ambientale accolta nel nostro ordinamento identifica una lesione concreta ed attuale, apprezzabile e misurabile di una risorsa naturale o di un servizio che essa offre. Ciò implica il perseguimento di un principio di prova del danno arrecato alle risorse naturali privando di fondamento il principio del danno *in re ipsa*, sussistente a seguito della mera violazione della norma.

### **3. Ambito di applicazione soggettiva della tutela risarcitoria.**

La disciplina sulla tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente non ha un'applicazione generalizzata, ossia non si applica indistintamente a tutte le ipotesi di danno ambientale.

Oltre ai casi di obiettiva esclusione dall'ambito della disciplina elencati nell'art. 303 del cod. amb., sotto il profilo soggettivo non tutti i soggetti autori di danno ambientale sono sottoposti alla speciale disciplina qui descritta.

Il codice sottopone alla disciplina sul risarcimento soltanto il soggetto definito «operatore» il quale prevede che ai sensi dell'art. 302, comma 4, cod. amb., è definito «qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che

---

<sup>114</sup> Nella sentenza 641/1987 si rammenta come la Corte già in passato (sent. n. 247/74 e n. 184/86 in tema di lesione della salute umana, dell'integrità dell'ambiente naturale e di danno biologico) aveva «messo in rilievo la nuova valenza del citato art. 2043 cod. civ., a seguito e per effetto dell'entrata in vigore della Costituzione, come strumento per la protezione dei valori che essa prevede ed assicura, tra cui ha rilievo precipuo il principio della solidarietà, nonché la stretta relazione che ne deriva tra la detta norma e i precetti costituzionali, al fine della determinazione dell'illecito e della riparazione che consegue alla violazione del precetto».

esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività».

Ai sensi del successivo comma 5, si specifica cosa debba intendersi per «attività professionale»: tale è «qualsiasi azione, mediante la quale si perseguano o meno fini di lucro, svolta nel corso di un'attività economica, industriale, commerciale, artigianale, agricola e di prestazione di servizi, pubblica o privata».

Sotto il profilo oggettivo l'art. 298 *bis*, comma 1, cod. amb. stabilisce che la disciplina della parte sesta del codice si applica: a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato 5 alla stessa parte sesta e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività; b) al danno ambientale causato da un'attività diversa da quelle elencate nell'allegato 5 alla stessa parte sesta e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività, in caso di comportamento doloso o colposo.

Sotto il profilo oggettivo emerge come la disciplina riguardi in fondo ogni attività umana sebbene si prevede un diverso regime di disciplina – quanto meno sotto il profilo dell'elemento soggettivo – in relazione alla tipologia di attività posta in essere. In caso di attività professionali elencate nell'allegato 5 alla stessa parte sesta (particolarmente pericolose) si prevede un regime di responsabilità oggettiva basato unicamente sul danno oltre che sul nesso di causalità tra la condotta ed il danno; in caso di attività diverse da queste si prevede un regime di responsabilità soggettiva che richiede in aggiunta la sussistenza dell'elemento soggettivo.

Ne deriva allora che, sotto il profilo soggettivo, sono sottoposti alla disciplina sul risarcimento del danno ambientale solamente i soggetti che svolgono un'attività professionale i quali – laddove svolgano un'attività pericolosa – saranno sottoposti ad un regime di responsabilità oggettiva,

mentre nelle diverse ipotesi saranno sottoposti ad un regime di responsabilità soggettiva.

#### 4. Il sistema delle tutele.

Come noto i rimedi nei confronti degli illeciti si distinguono in tre grandi categorie: rimedi di natura restitutoria, rimedi di natura risarcitoria (sia in forma specifica che per equivalente), rimedi di natura satisfattiva<sup>115</sup>.

Tali forme di rimedi sono tutte accomunate dalla caratteristica di rappresentare forme di reazione – riconosciute e tutelate dall'ordinamento – ad illeciti altrui. Esse dunque intervengono *ex post* rispetto alla verifica del danno e sono volte a riparare le conseguenze derivanti dalle violazioni commesse.

Accanto a tali rimedi, si fa sempre più pressante l'esigenza di misure volte a prevenire le violazioni o comunque ad attutirne le conseguenze in presenza della lesione a beni fondamentali della vita che altrimenti si risolverebbero in pregiudizi irreparabili. Tali misure costituiscono rimedi che vengono forniti alla parte che lamenta comunque la violazione di un diritto o di un interesse legittimo o più in generale la violazione di una posizione giuridica di tutela.

La direttiva 2004/35/CE<sup>116</sup> manifesta una chiara preferenza alle forme di tutela preventiva verso i pregiudizi che possono essere arrecati all'ambiente sulla base della considerazione che nella gran parte dei casi tali lesioni possono essere di natura irreversibile. In materia ambientale quindi – in considerazione della peculiarità della risorsa minacciata – si privilegiano forme di tutela di natura anticipatoria rispetto al verificarsi dell'evento dannoso ovvero di natura

---

<sup>115</sup> A. DI MAJO, *La tutela civile dei diritti*, Milano, 2003, 49.

Sulle tipologie di tutela nella responsabilità civile, v., in particolare, Corte di Cassazione, sez. III, 17 settembre 2013, n. 21255.

<sup>116</sup> Sui contenuti della direttiva 35/2004/CE, B. POZZO (a cura di), *La responsabilità ambientale. La nuova Direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, Milano, 2005; F. GIAMPIETRO (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della Direttiva 2004/35/CE*, Milano, 2006; U. SALANITRO, *Il danno ambientale*, Roma, 2009.

riparatoria o restitutiva *in idem*<sup>117</sup> (mirando alla reintegrazione del valore violato mercé l'imposizione di una prestazione forzata), anche in via cautelativa o inibitoria.

Il sistema delle tutele nei confronti del danno ambientale è tutto improntato ad evitare, in primo luogo, che il danno all'ambiente si verifichi in concreto: si prevedono pertanto misure anticipatorie rispetto al sorgere dei problemi ambientali. Una volta verificatosi il danno che non si è riusciti ad evitare, si prevedono misure ripristinatorie o riparatorie dirette a ristabilire lo stato originario della risorsa violata e, solo in ultima analisi, si introducono meccanismi risarcitori in forma specifica o per equivalente.

Come si vede, il sistema dei rimedi previsti a tutela del danno ambientale si colloca in una dimensione ben distante da quella che il nostro ordinamento prevede a tutela del fatto dannoso (dove assume rilievo prioritario la tutela risarcitoria per equivalente)<sup>118</sup>.

L'intero sistema delle tutele in materia ambientale, considerando l'euro diritto, deve pertanto essere interpretato alla luce della *ratio* dei rimedi previsti in materia<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> L'allegato III alla parte sesta del codice dell'ambiente stabilisce un quadro comune da rispettare per scegliere le misure più appropriate cui attenersi per garantire la riparazione del danno ambientale.

«1. Riparazione del danno all'acqua o alle specie e agli *habitat* naturali protetti.

La riparazione del danno ambientale, in relazione all'acqua o alle specie e agli *habitat* naturali protetti, è conseguita riportando l'ambiente danneggiato alle condizioni originarie tramite misure di riparazione primaria, complementare e compensativa, da intendersi come segue:

a) riparazione «primaria»: qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie;  
b) riparazione «complementare»: qualsiasi misura di riparazione intrapresa in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati;  
c) riparazione «compensativa»: qualsiasi azione intrapresa per compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo».

<sup>118</sup> U. MATTEI, *Tutela inibitoria e tutela risarcitoria, Contributo alla teoria dei diritti sui beni*, Milano, 1987, 91 ss.; S. RODOTÀ, *Il problema della responsabilità civile*, Milano, 1964, 52 e ss.; H.L.A. HART- A.M. HONORÈ, *Causation in the Law*, Oxford, 1962.

<sup>119</sup> Sui meccanismi di tutela dell'ambiente, S. NESPOR, *I contratti ambientali: una rassegna critica*, in *Dir. pubbl. co. e eu.*, 2003, 962; M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 219.

Ove si volesse approntare una classificazione preliminare e senza pretese di esaustività delle forme di tutela previste in materia ambientale, le misure ivi previste possono essere distinte in:

- misure precauzionali e misure preventive, che operano prima del verificarsi del danno;
- misure ripristinatorie/riparatorie (suddivise in riparazione primaria, riparazione complementare, riparazione compensativa) e misure risarcitorie (suddivise in forma specifica e per equivalente), che operano dopo il verificarsi del danno.

## 5. Il principio di precauzione.

Il principio di precauzione, quello di prevenzione, di correzione in via prioritaria ed alla fonte dei danni causati, di sviluppo sostenibile ed il principio «chi inquina paga», costituiscono i principi cardine su cui si base la tutela dell'ambiente, oggi recepiti dal codice dell'ambiente nell'art. 3 *bis*<sup>120</sup>. Tali principi si risolvono in specifiche misure o rimedi di tutela, diversi tra loro quanto a funzioni e presupposti<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Questi principi sono ormai parte anche del tessuto normativo nazionale, essendo stati espressamente inseriti all'art. 3 *ter*, d.lgs. n. 152/2006, secondo cui «la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio “chi inquina paga” che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale».

In dottrina e in giurisprudenza si è discusso sulla effettiva utilità di richiamare espressamente i principi europei nel testo legislativo nazionale. In proposito si v. Cons. Stato, parere 5 novembre 2007, n. 3838, nonché U. SALANITRO, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 103 ss.; M. MELI, *Il principio “chi inquina paga” nel codice dell'ambiente*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, in I. NICOTRA e U. SALANITRO (a cura di), Torino, 2010, 74 e ss.

<sup>121</sup> Sui principi ambientali si vedano, in generale, F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, cit., 2013; P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, 2012; AA. VV., *Diritto amministrativo e ambiente. Materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra Scienze, Istituzioni e Diritto*, in A. MASSERA (a cura di), Napoli, 2011; AA. VV., *Diritto dell'ambiente*, in G. Rossi (a cura di), Torino, 2011; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2008; P.

Tuttavia, tra i vari principi cardine, quello di precauzione assume sicuramente rilievo preminente rispetto agli altri proprio perché esso inverte l'obiettivo primario da raggiungere, quello di scongiurare il danno<sup>122</sup>. Sicché le

---

DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, 122; L. KRAMER, *Observations sur le droit communautaire de l'environnement*, in *Actualité juridique Droit administratif*, 1994, 618; M. NUNZIATA, *I principi europei di precauzione, prevenzione e "chi inquina paga"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 6, 656 e ss.; U. SALANITRO, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 103 e ss.; M. MELI, *Il principio comunitario "chi inquina paga" nel codice dell'ambiente*, in *Danno e resp.*, 2009, 811 ss.; M. RENNA, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, 649 e ss.; M. FALCONE, *Principi ambientali di diritto comunitario*, in *Codice dell'ambiente e normativa collegata*, in A. BUONFRATE (a cura di), Torino, 2008; P. CERBO, *I "nuovi" principi del codice dell'ambiente*, in *Urb. e app.*, 2008, 533 e ss.; F. GIAMPIETRO, *I principi ambientali del D.lgs. n. 152/2006: dal T.U. al Codice dell'ambiente ovvero le prediche inutili?*, in *Amb. e svil.*, 2008, 505 e ss.; D. AMIRANTE, *Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato*, in *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, in D. AMIRANTE (a cura di), Milano, 2000, 11 e ss.; N. GRECO, *La costituzione dell'ambiente*, Bologna, 1996; S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, II, 907 e ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; G. DI PLINIO-P. FIMIANI, *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2002.

<sup>122</sup>Recentemente sul principio di precauzione, Cons. Stato, sez. V, sentenza 27 dicembre 2013, n. 6250, in *Il nuovo dir. amm.*, 2014, 3, 81, con nota di S. INGEGNATTI, e in *Urb. e app.*, 2014, 5, 551 e ss., con nota di G. MONACO, *Dal Consiglio di Stato quasi un "decalogo" sull'applicazione del principio di precauzione*.

Nel diritto italiano, il principio di precauzione si è progressivamente fatto spazio, dapprima nella giurisprudenza, in seguito anche nella legislazione, soprattutto in materia ambientale e di inquinamento elettromagnetico. In tema, S. CASSESE, *La nuova disciplina sulla protezione dall'esposizione a campi elettromagnetici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 4, 329 e ss.; F. MERUSI, *Dal fatto incerto alla precauzione: la legge sull'elettrosmog*, in *Foro amm.*, 2001, 221 e ss.; F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2005, 6, 1673 e ss.; B. DELFINO, *Una nuova nozione di sicurezza nel diritto pubblico: riflessioni, rapporti con i principi di prevenzione e di precauzione e sua forza espansiva*, in *Foro amm.*, 2008, 11, 3183 e ss. Più di recente, F. MERUSI, V. GIOMI (a cura di), *Principio di precauzione e impianti petroliferi costieri*, Torino, 2011; M. NUNZIATA, *I principi europei di precauzione, prevenzione e "chi inquina paga"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 8, 656.

Nel diritto UE, il principio di precauzione ha costituito oggetto di una corposa giurisprudenza, nonché della importante Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, COM/2000/001. Il principio è, inoltre, più o meno esplicitamente recepito in una varietà di atti legislativi europei, soprattutto in materia alimentare, ambientale e farmaceutico. Sul principio di precauzione nel diritto europeo, J. SCOTT, *The Precautionary Principle Before the European Courts*, in R. MACRORY (a cura di), *Principles of European Environmental Law*, Groningen, Europa, 2004; V. HEYVAERT, *Facing The Consequences of the Precautionary Principle in European Community Law*, in *European Law Review*, 2006, 185 e ss.; M.L. ANTONIOLI, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comm.*, 2007, 1, 51 e ss.

Sul principio nel diritto globale, D. BEVILACQUA, *I limiti della scienza e le virtù della discrezionalità: il principio di precauzione nel diritto globale*, in G. DELLA CANANEA (a cura di), *I principi dell'azione amministrativa nello spazio giuridico globale*, Napoli, 2007, nonché, più di recente, C.E. FORSTER, *Science and the Precautionary Principle in International Courts and Tribunals: Expert Evidence, Burden of Proof and Finality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

misure poste in essere in attuazione del principio di precauzione – ove utilmente impiegate – diverrebbero assorbenti nei confronti degli altri rimedi.

Da qui il ruolo preminente, nella scala dei rimedi, assunto dalle misure adottate in attuazione del principio di precauzione.

In ambito comunitario, il principio di precauzione è riconosciuto all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE, oggi confluito nell'art. 191, paragrafo 2, ed è stato recepito nel nostro ordinamento nell'art. 301 cod. amb..

Ai sensi dell'art. 301 «in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione».

Il livello di protezione scatta in presenza del «rischio» di compromissione che il bene-ambiente può correre, rischio che va comunque «individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva».

Una volta individuato tale rischio, l'operatore interessato è onerato dal porre in essere una serie di condotte informative alle Autorità competenti «nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo» nonché del Prefetto della provincia che «nelle ventiquattro ore successive, informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

Informato del rischio e quindi del pericolo che l'ambiente corre, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare «ha facoltà di adottare in qualsiasi momento misure di prevenzione, ai sensi dell'articolo 304».

Tali misure devono comunque essere adottate nel rispetto di una serie di presupposti e principi tassativamente indicati quali: il principio di proporzionalità rispetto al livello di protezione che si intende raggiungere<sup>123</sup>; il principio di non discriminazione nella loro applicazione e di coerenza con

---

<sup>123</sup> Sul tema della proporzionalità, nell'ordinamento interno come in quello dell'Unione europea, si rinvia più in generale ai lavori di S. COGNETTI, *Principi di proporzionalità. Profili di teoria generale e analisi sistematica*, Torino, 2011; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998; A.M. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998.

misure analoghe già adottate; la presenza di un esame dei potenziali vantaggi ed oneri; la possibilità di essere aggiornate alla luce di nuovi dati scientifici.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che le misure precauzionali che possono essere adottate sono fondate sul «binomio analisi dei rischi – carattere necessario delle misure»<sup>124</sup>.

Per quanto concerne, segnatamente, la verifica della sussistenza dei presupposti applicativi, si è precisato che la situazione di «pericolo» deve essere «potenziale o latente» (ma non meramente ipotizzata) e deve riguardare la risorsa ambientale, nonché essere tale da incidere significativamente su di essa.

Invece la situazione di «rischio» deve essere tale da comportare un «rischio specifico» (e non meramente ipotetico) e deve riguardare l'attività umana compiuta su di una determinata risorsa ambientale che non può escludersi, sulla base di elementi obiettivi, che rimanga pregiudicata<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6250, in *Urb. e app.*, 2014, 5, 554-561, con nota di G. MONACO, *Dal Consiglio di Stato quasi un "decalogo" sull'applicazione del principio di precauzione*, cit.

<sup>125</sup> L'anticipazione della tutela non può spingersi fino a coprire anche un rischio fondato su semplici supposizioni, prive di qualche fondamento scientifico. In tal senso, Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, in *Giust. cost.* 2002, 2012 e ss., la quale ha stabilito che l'intervento legislativo sui mezzi terapeutici "a rischio" deve fondarsi «sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati». Anche la Corte di Giustizia e il Tribunale di primo grado dell'Unione europea hanno rifiutato un approccio troppo cautelativo, ponendo in evidenza l'importanza di rilievi degli organismi tecnico scientifici per avvalorare le misure restrittive. Nello specifico si veda, Corte giust., 11 luglio 2013, causa C-601/11, e Trib. I grado UE, sez. VII, 14 novembre 2013, T-456/11, entrambe in *www.curia.europa.eu*. Nell'ambito del panorama giurisprudenziale interno sembra invece più difficile cogliere una netta demarcazione del livello di incertezza scientifica accettabile per giustificare misure limitative di attività potenzialmente pericolose. Così, possono individuarsi due orientamenti. L'orientamento prevalente riprende le indicazioni provenienti dalla Corte di Giustizia ed esclude un'inversione dell'onere della prova: si v. Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 2013, n. 1230, in *Dir. e giur. agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2013, 10, 2, 611-613 con nota di M. BASSO ALESSANDRO, *Produzione di energia elettrica da pollina e cippato: necessaria e legittima l'autorizzazione semplificata regionale per la costruzione dell'impianto e l'esercizio dell'attività* e in *Riv. giur. amb.*, 2013, 5, 569, con nota di G. PIETRA, *Gli impianti che bruciano la pollina non sono impianti di trattamento rifiuti, ma impianti energetici da biomassa, e pertanto vanno valorizzati e promossi*; Cons. Stato, sez. V, 4 marzo 2013, n. 1272; Tar Toscana, sez. II, 6 novembre 2013, n. 1493, in *www.giustiziamministrativa.it*. Pronunce di diverso tenore invece assumono un atteggiamento più restrittivo in presenza di situazioni ambientali particolarmente sensibili, rispetto alle quali «anche la semplice possibilità di un'alterazione negativa va considerata un ragionevole motivo di opposizione alla realizzazione

Ebbene, al ricorrere di tali presupposti si può ritenere che la misura adottata sia necessaria al fine di evitare pregiudizi all'ambiente secondo il binomio analisi dei rischi – necessità della misura. Solo in questo modo le Autorità competenti possono legittimamente adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per l'ambiente ponendo una «tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione»<sup>126</sup>.

Tramite il principio di precauzione si mira quindi ad assicurare una tutela anticipata del bene-ambiente il quale viene tutelato – mediante l'azione di pubblici poteri che si traducono in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche - in presenza del pericolo potenziale del verificarsi di un danno all'ambiente.

## 6. Il principio di prevenzione.

Similmente al principio di precauzione opera il principio di prevenzione<sup>127</sup>. Anch'esso si sostanzia infatti in un intervento anticipatorio a difesa dell'ambiente prima che il danno si verifichi.

---

di un'attività». In tal senso, Tar Toscana sez. II, 20 aprile 2010, n. 986 e Tar Puglia, Lecce, sez. I, 14 luglio 2011, n. 1341; Cons. Stato, sez. VI, 4 aprile 2005, n. 1462.

<sup>126</sup> Cons. Stato, sez. V, 18 maggio 2015, n. 2495, in *Giur. it.*, 2015, 11, 2474, con nota di C. VIVIANI, *Principio di precauzione e conoscenza scientifica*.

<sup>127</sup> Spesso i principi di precauzione e di prevenzione, sia a livello legislativo che applicativo, sono utilizzati come una endiadi, proprio perché non è agevole chiarire l'effettiva portata di ciascuno dei due principi. Anche la Corte costituzionale, 17 marzo 2013, n. 116, in *Giur. Cost.*, 2006, 1099 e ss., li ha utilizzati entrambi, senza differenziazione, per giustificare limitazioni all'esercizio della libertà di iniziativa economica nell'interesse della salute e dell'ambiente.

Per la verità, la giurisprudenza amministrativa individua la differenza tra precauzione e prevenzione nel momento in cui i due principi vengono ad operare. Il principio di precauzione consentirebbe di anticipare il ricorso a misure cautelative ad una fase in cui la conoscenza scientifica è meno completa. In tal senso, Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2013, n. 4227, in *Foro amm. CDS*, 2013, 2037 e ss.; Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2013 n. 4200, in *Foro amm. CDS*, 2013, 2020 e ss.; Tar Lazio, sez. II bis, 20 gennaio 2012, n. 663, e Tar Campania, sez. V, 2 dicembre 2013, 5469, entrambe in [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it).

In dottrina v. T. MAROCCO, *I principio di precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri Stati membri della Comunità europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2003, 1233 e ss.; L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario. Disciplina del*

A differenza del principio di precauzione, il principio di prevenzione opera in presenza di un rischio ambientale già conosciuto e scientificamente provato relativo a comportamenti o prodotti per i quali esiste la piena certezza circa la loro pericolosità per l'ambiente<sup>128</sup>.

L'art. 304 cod. amb. prevede i rimedi attraverso cui si attua il principio. Vi si prevede che «quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore interessato adotta, entro ventiquattro ore e a proprie spese, le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza».

Anche in tal caso, l'operatore è gravato da una serie di obblighi informativi prima di adottare le misure previste e deve specificare «in particolare le generalità dell'operatore, le caratteristiche del sito interessato, le matrici ambientali presumibilmente coinvolte e la descrizione degli interventi da eseguire».

A prescindere dall'intervento dell'operatore, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, «in qualsiasi momento, ha facoltà di: a) chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia imminente; b) ordinare all'operatore di adottare le specifiche misure di prevenzione considerate necessarie, precisando le metodologie da seguire; c) adottare egli stesso le misure di prevenzione necessarie».

Inoltre lo stesso Ministero, qualora l'operatore non si conforma agli obblighi previsti o se esso non può essere individuato o se non è tenuto a sostenere i costi a norma di legge «ha facoltà di adottare egli stesso le misure necessarie per la prevenzione del danno, approvando la nota delle spese, con diritto di rivalsa esercitabile verso chi abbia causato o concorso a causare le

---

*commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, 2004, 289 e ss.

<sup>128</sup> Secondo S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, 61, il principio di prevenzione costituirebbe un *prius* logico rispetto ad ogni altro principio europeo in materia ambientale, mentre il principio di precauzione tenderebbe ad «ampliare fino al massimo grado il principio di prevenzione» stesso. Nel senso che il principio di prevenzione comporti un'inversione dell'onere della prova anche L. CHIEFFI, *Biotechnologie e tutela del valore ambientale*, Torino, 2003, 20.

spese stesse, se venga individuato entro il termine di cinque anni dall'effettuato pagamento».

Come si vede, in presenza del pericolo certo del danno all'ambiente, scatta immediatamente l'obbligo per l'operatore di attivarsi in via diretta al fine di scongiurare il danno (principio di auto responsabilità) e soltanto in un secondo momento – atteso lo stato di necessità verificatosi – vengono in rilievo i poteri d'intervento ministeriali.

### **7. Il principio di correzione in via prioritaria ed alla fonte.**

Il principio di correzione in via prioritaria ed alla fonte dei danni causati non trova un'espressa definizione nell'ambito del codice dell'ambiente, sebbene sia solennemente richiamato nell'art. 3 *ter* cod. amb.

Alla luce della giurisprudenza comunitaria<sup>129</sup> deve ritenersi che il principio opera nel senso che i danni causati all'ambiente vengono contrastati in una fase il più possibile vicino alla fonte per evitare che i loro effetti si amplifichino e si ingigantiscano.

Ad esempio in materia di inquinamento, al fine di realizzare la compatibilità ambientale con determinate attività inquinanti, si prevede la fissazione di limiti di concentrazione o emissione di sostanza (*standard*) al cui superamento l'ordinamento riconosce effetti differenti a seconda del tipo di limite valore<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Una delle pronunce più significative in cui si è fatta applicazione del principio di correzione in via prioritaria ed alla fonte è la sentenza della Corte di Giustizia 9 luglio 1992, C-2/90, Rifiuti Valloni, in Racc. 1992, I-4431. Nello specifico la Corte ha giustificato un divieto di importazione di rifiuti adottato dalla Vallonia sulla base del principio in questione, il quale, nel caso di specie, si tradurrebbe nell'imperativo di smaltire i rifiuti il più possibile vicino al luogo di loro produzione, in modo da prevenire eventuali danni che potrebbero verificarsi durante il trasporto dei rifiuti.

<sup>130</sup> M. MELI, *Il principio comunitario «chi inquina paga»*, cit., 151; M.R. MAUGERI, *Violazione delle norme contro l'inquinamento ambientale e tutela inibitoria*, Milano, 1997.

Negli *standard* di emissione il valore delle emissioni viene rilevato alla fonte di inquinamento e pertanto tale misura risponde al principio di correzione<sup>131</sup>.

Di recente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha individuato un'ulteriore applicazione del principio di correzione nel soggetto proprietario del fondo inquinato (su cui approfonditamente *infra*). Sul presupposto dell'impossibilità di individuare l'autore dell'inquinamento, il Supremo Consesso ha ritenuto che l'attuale proprietario del fondo, proprio per questa sua qualità, sia il più «vicino alla fonte» dell'inquinamento e quindi «meglio in grado di controllare la fonte di pericolo rappresentata dal sito contaminato»<sup>132</sup>.

## 8. Il principio «chi inquina paga».

Come anticipato, la direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, «istituisce un quadro per la responsabilità ambientale» basato sul principio «chi inquina paga».

Oltre che nell'art. 3 *ter* cod. amb. (Principio dell'azione ambientale) il principio è stato altresì sancito in materia di servizi idrici (nell'art. 119, *Principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici* e nell'art. 154, *Tariffa del servizio idrico integrato*), in materia di servizio di fognatura e depurazione (art. 155, *Tariffa del servizio di fognatura e depurazione*), in materia di gestione dei rifiuti (art. 178, *Principi* e art. 219, *Criteri informativi dell'attività di gestione dei rifiuti di imballaggio*) e soprattutto in materia di bonifica dei siti

---

<sup>131</sup> G. ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, in *Diritto dell'ambiente*, G. ROSSI (a cura di), Torino, 2011, 70.

<sup>132</sup> Consiglio di Stato Adunanza Plenaria 25 settembre 2013 n. 21, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 4, 365, con nota di G. SABATO, *Le misure di messa in sicurezza e la bonifica a carico del proprietario incolpevole? Parola alla Corte di Giustizia*, in *Giurisd. amm.*, 2013, 53; in *Foro amm.* - CDS, 2013, 2296; in *Riv. giur. ed.*, 2013, I, 835; in *Riv. amm.*, 2013, 715. In seguito ripresa da Cons. Stato, Ad. plen., 13 novembre 2013, n. 25, in *Urb. e app.*, 2014, 4, 432.

contaminati (art. 239, *Principi e campo di applicazione*) dove ha avuto larga diffusione.

La dottrina ha molto approfondito l'analisi del principio «chi inquina paga»<sup>133</sup>.

Come noto, il principio è stato elaborato, in sede internazionale, in due raccomandazioni OCSE del 1972 e del 1974<sup>134</sup>, ed è stato introdotto nel tessuto normativo europeo nel 1987 con l'Atto Unico Europeo e oggi, previsto dall'art. 191, par. 2, Tfu<sup>135</sup>, ne rappresenta il principio fondamentale in materia ambientale.

Originariamente, il principio si è radicato in ambito economico dove l'inquinamento è considerato un disequilibrio del mercato in quanto trasferisce a carico della collettività, o comunque di un soggetto diverso da quello responsabile della contaminazione, costi che non vengono contabilizzati nell'ambito del processo produttivo.

---

<sup>133</sup> Fra gli altri, si rinvia a M. LOMBARDO, *Il principio "chi inquina paga" e la responsabilità ambientale da inquinamento diffuso nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. un. eu.*, 2011, 3, 719 e ss.; M. MELI, *Il principio «chi inquina paga» nel codice dell'ambiente*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, in I. NICOTRA e U. SALANITRO (a cura di), Torino, 2010, 69 e ss.; U. SALANITRO, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 103 e ss.; F. GOISIS, *Caratteri e rilevanza del principio comunitario «chi inquina paga» nell'ordinamento nazionale*, in *Foro amm. CDS*, 2009, 2711 e ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007, 247 e ss.; S. AMADEO, *Art. 174 CE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, 174 e ss.; F.M. PALOMBINO, *Il significato del principio «chi inquina paga» nel diritto internazionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 871 e ss.; A. DE LUCA, *L'evoluzione del principio «chi inquina paga» nel diritto dell'Unione Europea: questioni in attesa di soluzione uniforme in vista del Libro bianco della Commissione*, in *Contr. Impr. Europa*, 2000, 287 e ss.; M. MELI, *Il principio comunitario «chi inquina paga»*, Milano, 1996; P. MANZINI, *I costi ambientali nel diritto internazionale*, Milano, 1996, 4 e ss.

Per un primo inquadramento del principio in sede sovranazionale si vedano gli studi di L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002, 87 e ss.; N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution: essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, 1999; K. VANDEKERCKHOVE, *The Polluter Pays Principle in the European Community*, in *Yearbook of European Law*, 1993, 201 e ss.; H. SMETS, *Le principe pollueur-payeur, un principe économique érigé en principe de droit de l'environnement?*, in *Rev. gen. droit int. public.*, 1993, 339 e ss.

<sup>134</sup> Il principio «chi inquina paga» è stato successivamente enunciato in ambito comunitario nel Primo Programma di Azione Ambientale del 1973, mentre la prima definizione normativa si deve alla Raccomandazione del Consiglio 75/4367/Euratom, CECA, CEE, in GUCE L194, 25 luglio 1975. Nel trattato di Maastricht è sancito all'art. 175, par. 5, TCE.

<sup>135</sup> Il principio «chi inquina paga» è stato successivamente enunciato in ambito comunitario nel Primo Programma di Azione Ambientale del 1973, mentre la prima definizione normativa si deve alla Raccomandazione del Consiglio 75/4367/Euratom, CECA, CEE, in GUCE L194, 25 luglio 1975. Nel trattato di Maastricht è sancito all'art. 175, par. 5, TCE.

Quindi al fine di neutralizzare tale esternalità negativa il principio «chi inquina paga» è stato positivizzato con valore di mera previsione programmatica rappresentando un criterio generale di razionalità economica che consentiva di considerare tra i costi dei fattori di produzione anche quelli che sarebbero derivati a carico dell'imprenditore in ipotesi di danno ambientale. In questo modo l'imprenditore è indotto a valutare nel miglior modo possibile i rischi ambientali derivanti dalla propria attività immettendo sul mercato prodotti economicamente competitivi.

In seguito, grazie all'apporto interpretativo della giurisprudenza europea, il principio ha assunto un connotato giuridicamente vincolante, secondo cui il soggetto responsabile dell'inquinamento è giuridicamente obbligato a sopportare i costi relativi alle misure di prevenzione e di riparazione ambientale. In quest'ottica, per il suo tramite, si consente di imputare i costi ambientali al soggetto che ha causato la compromissione ecologica oltre i limiti legalmente tollerati.

Pertanto, il principio attualmente assolve sia una funzione repressiva, in una logica risarcitoria una volta che il danno si è verificato, che preventiva, essendo volto a far rientrare i costi ambientali nell'ambito della contabilità ordinaria dell'impresa previa incorporazione tra i costi dei fattori produttivi, ingenerando così dinamiche economiche volte a realizzare prodotti a minor prezzo da parte delle aziende virtuose nel rispetto della disciplina ambientale.

Il principio «chi inquina paga», dunque, costituisce il motore della politica ambientale dell'Unione Europea (*versus* le Istituzioni) e, al contempo, la regola giuridica precettiva su cui si fonda tutto il sistema di responsabilità e di azione amministrativa in materia ambientale (*versus* i soggetti)<sup>136</sup>.

---

<sup>136</sup> Per una digressione sulla genesi del principio «chi inquina paga» in dottrina e nella giurisprudenza comunitaria si rinvia a M. LOMBARDO, *Il principio chi inquina paga e la responsabilità ambientale da inquinamento diffuso nel diritto dell'Unione Europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, 3, 719.

## 9. Caratteri della responsabilità per danno ambientale.

Laddove il danno si è verificato, ferme restando le forme di tutela innanzi esposte, il codice dell'ambiente prevede il risarcimento in forma specifica o in subordine per equivalente.

Non vi è tutt'ora unanimità di pensiero sulla funzione del risarcimento del danno.

Nel vigore della disciplina posta dall'art. 18 della legge n. 349/1986 in dottrina, e per taluni versi anche in giurisprudenza, si è sostenuta la tesi della natura sanzionatoria della responsabilità ambientale, considerata espressiva di una logica propria del diritto pubblico<sup>137</sup>. La tesi veniva agganciata, sotto il profilo normativo, laddove si prevedeva che il giudice determina l'ammontare del danno tenendo comunque conto della «gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali».

Si è pervenuto in tal modo ad ammettere che si potesse pretendere dall'autore dell'illecito ambientale un risarcimento del danno superiore al pregiudizio effettivo, del quale è stata predicata l'entità della punizione.

Si finiva in tal modo a sovvertire la scala di valori posta dall'ordinamento, in quanto si ammetteva che il valore dell'ambiente dovesse ricevere una protezione maggiore, sotto il profilo della quantificazione del risarcimento, rispetto a beni tradizionalmente rilevanti quali la salute o la proprietà.

La funzione della responsabilità per danno ambientale contenuta nel codice dell'ambiente non è connotata da quel forte carattere sanzionatorio che aveva in passato. Infatti, l'attuale formulazione della disciplina sul danno ambientale non privilegia più – come in passato – meccanismi di risarcimento per equivalente in termini monetari, ma prevede invece – in linea con le indicazioni della direttiva comunitaria – il necessario ricorso a misure di

---

<sup>137</sup> Tesi che consentiva alla stessa dottrina, ed in una certa misura anche alla giurisprudenza, di essere libera di individuare ulteriori soggetti tutelati, legittimati a far valere in giudizio posizioni portatrici di interessi ambientali.

riparazione, salvo prevedere il risarcimento per equivalente nel caso di impossibilità del risarcimento in forma specifica (ripristino o all'adozione delle misure di riparazione).

In questo secondo caso, a carico del responsabile sono posti unicamente i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure di ripristino o riparazione, senza prevedere al riguardo alcun costo imputato a titolo di «gravità della colpa individuale...e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali».

La funzione della responsabilità che il codice dell'ambiente conforma è dunque di natura prettamente riparatoria e compensativa piuttosto che sanzionatoria.

### **10. Imputazione soggettiva della responsabilità.**

Il nostro ordinamento conosce in via generale tre tipologie di criteri di imputazione della responsabilità: a titolo di dolo o colpa; a titolo di colpa presunta; a titolo oggettivo.

Esempio della prima tipologia è l'art. 2043 c.c., secondo cui qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto obbliga colui che lo ha commesso a risarcire il danno; esempio della seconda tipologia è l'art. 2600 secondo cui se gli atti di concorrenza, sleale sono compiuti con dolo o con colpa, l'autore è tenuto al risarcimento dei danni; esempio della terza tipologia è l'art. 2050 c.c. secondo cui chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di una attività pericolosa, è tenuto al risarcimento, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno.

L'art. 18 della legge n. 349/1986 prevedeva un meccanismo di imputazione della responsabilità basato sul dolo o sulla colpa analogamente a quanto previsto per la responsabilità aquiliana dall'art. 2043 c.c.

In particolare, l'art. 18 in parola prevedeva, al comma 1, che «qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato».

Nonostante alcune espressioni che appaiono ripercorrere la lettera dell'art. 2043 c.c. («qualunque fatto doloso o colposo ... obbliga l'autore del fatto al risarcimento del danno», «obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno»), l'art. 18 dispone un immediato limite applicativo, attraverso l'aggiunta «in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base alla legge, che comprometta l'ambiente».

Ciò comportava che secondo l'impostazione dell'art. 18 si aveva la tipizzazione della condotta illecita (e quindi dell'ingiustizia del danno ambientale) che si verificava al ricorrere delle norme a cui l'art. 18 rinvia nel configurare l'illecito ambientale.

Così, tra i primi commentatori si è creata una naturale divaricazione fra chi ha ritenuto di poter prospettare della norma in questione una fisionomia autonoma, evidenziando gli elementi di originalità rispetto alla disciplina codicistica, e chi, viceversa, ha tentato di ricondurre il nuovo strumento di tutela nell'alveo della responsabilità extracontrattuale, sottovalutando le diversità.

Alla luce di quanto sopra, in un primo momento, sono stati esclusi dal sistema del danno all'ambiente tutti i regimi speciali di imputazione aventi carattere oggettivo, che, viceversa, emergono all'interno del Codice civile, soprattutto nelle ipotesi in cui il pregiudizio è connesso ad una attività imprenditoriale, con particolare riferimento al danno da inquinamento industriale, in relazione al quale la prassi giurisprudenziale era ricorsa alla disciplina in materia di esercizio di attività pericolose e di custodia di cose (artt. 2050 e 2051 c.c.)<sup>138</sup>.

---

<sup>138</sup> C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006, 738, ritiene che il regime della responsabilità per danno ambientale, in riferimento alla direttiva 35/2004/CE, sia

Viceversa, secondo l'altro indirizzo interpretativo, poiché in caso di danno ambientale nascerebbe una obbligazione risarcitoria ai sensi del combinato disposto degli artt. 18 l. 349/1986 e 2043 c.c., si sarebbero dovute applicare le norme sulla solidarietà dettate dall'art. 2055 c.c. e quelle sulla responsabilità oggettiva<sup>139</sup> di colui il quale si trovi in una situazione di obbligo contemplata dagli artt. 2049, 2050, 2051 c.c., come pure la determinazione in via equitativa sarebbe dovuta avvenire ai sensi dell'art. 1226 c.c.

La Suprema Corte ha dettato un regime oggettivo di responsabilità per le attività inquinanti che risultino al contempo pericolose e quindi suscettibili di valutazione sulla base dell'art. 2050 c.c., ritenendo compatibili il regime regolato dall'art. 18 con quello dello stesso art. 2050. La giurisprudenza quindi – pur in presenza di un criterio soggettivo di imputazione - aveva interpretato in modo rigoroso la disciplina sulla responsabilità per danno ambientale ammettendo l'applicazione della disciplina dell'art. 2050 c.c., intesa quale norma di responsabilità oggettiva<sup>140</sup>.

A differenza dell'art. 18 della legge n. 349/1986, la direttiva 2004/35/CE prevede espressamente un criterio di imputazione della responsabilità c.d. a doppio binario.

Il criterio è differente per le attività professionali qualificate ad alto rischio per le quali la disciplina della responsabilità è molto simile a quella oggettiva e per le attività non qualificate ad alto rischio per le quali la responsabilità sorge a titolo di dolo o colpa.

In origine, l'art. 311 cod. amb. non aveva recepito il regime del doppio binario di imputazione previsto in sede europea. Ciò comportò l'avvio di una

---

assimilabile a quello previsto dall'art. 2050 c.c. e non riconducibile a una responsabilità di tipo oggettivo.

<sup>139</sup> U. SALANITRO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *La resp. civ.*, 2006, 681, e in *Studi per Giovanni Nicosia*, vol. VII, Milano, 2007, 169 e ss., propende per l'inquadramento della responsabilità disciplinata dagli artt. 304 e ss. come responsabilità di tipo oggettivo.

<sup>140</sup> In tal senso Cass., 1 settembre 1995, n. 9211, in *Giust. civ.*, 1996, I, 777 ss., con nota di F. GIAMPIETRO.

Sulla differenza tra il vecchio e il nuovo regime di responsabilità per danno ambientale si rinvia in generale a U. SALANITRO, *Il risarcimento del danno all'ambiente: un confronto tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. giur. ambiente*, 6, 2008, 939.

procedura di infrazione comunitaria a carico del Governo italiano per non aver ottemperato alle contestazioni mosse dalla Commissione europea sulla non corretta trasposizione della direttiva 2004/35 nell'ordinamento interno.

Lo Stato italiano ottemperò ai rilievi sollevati mediante il d.l. 25 settembre 2009, n. 135, che in sede di conversione ad opera della legge 20 novembre 2009, n. 166<sup>141</sup>, fu arricchito dell'art. 5 *bis* volto appunto a dare attuazione alla direttiva 2004/35. Tuttavia, l'art. 5 *bis* non recepì i rilievi critici che la Commissione aveva avanzato nei confronti dei criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale, continuando ad ancorare tale regime al dolo o alla colpa.

Soltanto con la novella normativa introdotta con la legge 6 agosto 2013, n. 97 (c.d. legge europea 2013), il legislatore italiano adottò una disciplina sui criteri di imputazione della responsabilità in linea con il doppio binario sancito dal diritto dell'unione.

Così oggi l'art. 311 cod. amb. – nel testo modificato dalla legge 97/2013 - prevede al comma 2 che «quando si verifica un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono elencate nell'allegato 5 alla presente parte sesta, gli stessi sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione di cui all'allegato 3 alla medesima parte sesta secondo i criteri ivi previsti, da effettuare entro il termine congruo di cui all'articolo 314, comma 2, del presente decreto. Ai medesimi obblighi è tenuto chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa».

Ed allora con riferimento alle «attività elencate nell'allegato 5 alla presente parte sesta» – ritenute particolarmente pericolose - si prevede un criterio oggettivo di imputazione del danno, mentre con riferimento alle attività di natura diversa il criterio è quello tradizionale della responsabilità per colpa.

---

<sup>141</sup> In sede di conversione del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione degli obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee», è stato introdotto l'art. 5 *bis* dalla legge di conversione 20 novembre 2009, n. 166, in G.U. n. 274 del 24 novembre 2009, rubricata «Attuazione della direttiva 2004/35/CE. Procedura di infrazione n. 2007/4679, ex art. 226 Trattato CE», entrata in vigore il 25 novembre 2009.

Sul punto, F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente, dal T.U. ambientale all'art. 5 bis della legge 166/2009*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 2, 191 e ss.

Sebbene la nuova disciplina sembri divergere sotto il profilo dall'imputazione dalla precedente – introducendo un regime di maggiore rigore - in realtà la differenza è meno netta di quanto possa apparire. Infatti, come ricordato, la giurisprudenza in alcune circostanze aveva comunque ravvisato la presenza di una responsabilità di tipo oggettivo ai sensi dell'art. 2051 c.c. in presenza di attività reputate pericolose.

Ne deriva che con l'art. 311 in parola si è piuttosto codificato il precedente orientamento della giurisprudenza che già di fatto aveva previsto un regime di responsabilità a doppio binario. Si tratta dunque di una scelta in linea di continuità con quanto sostenuto dalla nostra Corte di cassazione, la quale – non accogliendo la tesi sulla natura autonoma della fattispecie ambientale – ha ritenuto applicabili congiuntamente l'art. 18 della l. 349/86 e gli artt. 2043 e 2050 c.c., stabilendo quindi un regime oggettivo di responsabilità per le attività inquinanti che risultino al contempo pericolose ai sensi del Codice civile.

## **11. I rimedi ripristinatori.**

Una volta che il danno ambientale si è verificato, l'ordinamento esprime un chiaro favore per le forme di ripristino del danno ambientale.

Sull'operatore gravano in primo luogo obblighi informativi verso le autorità competenti.

Scatta subito nei suoi riguardi l'obbligo di adottare immediatamente tutte le iniziative utili e praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, i fattori di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana, nonché adottare le necessarie misure di ripristino.

A tal fine, è tenuto ad individuare le possibili misure per il ripristino ambientale che risultino conformi all'allegato 3 alla parte sesta del codice dell'ambiente che verranno presentate per l'approvazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (art. 306 cod. amb.).

Il Ministro decide quali misure di ripristino attuare, in modo da garantire, ove possibile, il conseguimento del completo ripristino ambientale, e valuta l'opportunità di addivenire ad un accordo con l'operatore interessato nel rispetto della procedura di cui all'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

A sua volta il Ministro, in qualsiasi momento, ha facoltà di «adottare, o ordinare all'operatore di adottare» tutte le iniziative opportune per raggiungere lo stesso risultato sopra esposto ivi incluse le misure di ripristino necessarie (art. 305 cod. amb.).

## **12. La tutela per equivalente.**

Tra i vari rimedi nei confronti del danno ambientale, il risarcimento per equivalente assume rilievo residuale.

La tutela per equivalente si prevede sia in caso di azione giudiziaria che qualora venga scelta la strada dell'ordinanza.

Nel primo caso l'art. 311, comma 2, prevede che laddove il risarcimento in forma specifica non abbia buon fine («solo quando l'adozione delle misure di riparazione anzidette risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti»), il Ministro determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa e corretta attuazione e agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti.

Nel secondo caso l'art. 313, comma 3, stabilisce che laddove il risarcimento in forma specifica non abbia buon fine («qualora il responsabile del fatto che ha provocato danno ambientale non provveda in tutto o in parte al ripristino nel termine ingiunto, o all'adozione delle misure di riparazione nei termini e modalità prescritti»), il Ministro determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure e, al fine di procedere alla realizzazione delle stesse, con una seconda ordinanza ingiunge il

pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, delle somme corrispondenti.

### **13. Il principio di alternatività della tutela risarcitoria.**

La peculiarità della disciplina del risarcimento del danno ambientale consiste nella duplice possibilità della tutela risarcitoria sia in forma specifica che per equivalente che il Ministero dell'ambiente ha a propria disposizione.

Vi sono infatti due possibili alternative. Il Ministero può agire in via giudiziaria (in sede civile oppure «esercitando l'azione civile in sede penale») per il risarcimento del danno ai sensi dell'art. 311 del codice dell'ambiente. In alternativa, può agire in via amministrativa con l'emanazione di una ordinanza dotata di esecutorietà adottata ai sensi dell'art. 313 cod. amb. a seguito della fase istruttoria disciplinata dall'art. 312.

L'alternatività della tutela è sancita espressamente dall'art. 315 ai sensi del quale il Ministro «che abbia adottato l'ordinanza di cui all'articolo 313 non può né proporre né procedere ulteriormente nel giudizio per il risarcimento del danno ambientale, salva la possibilità dell'intervento in qualità di persona offesa dal reato nel giudizio penale».

È interessante notare come l'alternatività tra azione civile esperibile innanzi al giudice ordinario e azione amministrativa rimediabile innanzi al giudice amministrativo reca con sé uno spostamento della giurisdizione a seconda dell'opzione seguita dal Ministero.

### **14. Conclusioni.**

Analizzando l'evoluzione storica della nozione di danno ambientale si è visto come la nozione stessa sia progressivamente mutata in corrispondenza di una nuova coscienza dell'ambiente quale bene giuridico costituzionalmente rilevante meritevole di adeguata tutela.

Inizialmente, al danno ambientale era riservata una tutela marginale - per il tramite della clausola aperta dell'ingiustizia del danno di cui all'art. 2043 c.c. - in quanto l'ambiente costituiva solo una componente del diritto soggettivo alla salute.

A seguito del riconosciuto valore costituzionale dell'ambiente, il legislatore ha per la prima volta disciplinato in modo organico la materia con la l. n. 349/1986, istitutiva del Ministero dell'ambiente.

Per il tramite dell'art. 18 della suddetta legge è stata introdotta un'ipotesi tipica di danno ambientale incentrata sulla condotta che cagiona il danno. In questo senso il danno ambientale consisteva in una qualunque alterazione presunta e astratta coincidente con la mera violazione della norma.

Nel 2004 con la direttiva 2004/35/CE il legislatore europeo ha adottato una disciplina sul danno ambientale in termini generali e di principio, in virtù della quale, in particolare, il profilo risarcitorio occupa una posizione accessoria rispetto alla riparazione. Tale prospettiva è stata fatta propria dal legislatore italiano in occasione del recepimento della direttiva, con il d.lgs. 152/2006, alla luce del quale la nozione di danno ambientale consiste in una lesione concreta e attuale arrecata alle acque, agli *habitat* e al suolo.

In considerazione poi dei pregiudizi spesso irreparabili che possono essere arrecati all'ambiente, il legislatore ha privilegiato forme di tutela di natura preventiva rispetto al verificarsi dell'evento di danno ovvero di natura restitutoria *in idem* o riparatoria.

Le specifiche misure o rimedi di tutela disciplinati si fondano su presupposti diversi e assolvono anche funzioni differenti in ossequio ai principi dell' 'eurodiritto' in materia di ambiente che di ciascuno ne costituiscono il fondamento.

Proprio i principi di precauzione, prevenzione, correzione in via prioritaria e alla fonte, «chi inquina paga» e sviluppo sostenibile, costituiscono altresì le linee guida alla stregua delle quali analizzare i criteri di imputazione della responsabilità ambientale e i criteri di delimitazione del risarcimento del danno che verranno trattati nel seguente capitolo.

Le disposizioni sul danno ambientale contenute nel codice dell'ambiente hanno subito delle rilevanti modifiche a seguito del d.l. n. 135/2009 e della legge europea 2013 (l. n. 97/2013), tutti provvedimenti volti a rimediare a procedure di infrazione della UE.

Contestualmente, in questi anni si sono avute diverse pronunce giurisdizionali, nazionali e comunitarie, che hanno chiarito vari aspetti di tale istituto, nonché precisato la portata di alcune disposizioni sulla tutela ambientale.

Pertanto, nel capitolo successivo, muovendo dai più significativi arresti della giurisprudenza (nazionale e europea), si analizzeranno i criteri di imputazione e i profili processuali della responsabilità ambientale.

### CAPITOLO III

## **CRITERI DI IMPUTAZIONE E PROFILI PROCESSUALI NELLA RESPONSABILITÀ AMBIENTALE**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Criteri di imputazione della condotta dannosa. - 3. Il quadro normativo nazionale. - 4. I criteri di imputazione nell'ambito del principio «chi inquina paga». - 5. I criteri di imputazione nella decisione dell'Adunanza plenaria, 25 settembre 2013, n. 21. - 6. I criteri di imputazione nella disciplina comunitaria del danno ambientale. - 7. Legittimazione attiva all'azione risarcitoria. - 8. Profili di giurisdizione. - 9. La giurisdizione sulle sanzioni amministrative. - 10. La competenza sulle sanzioni amministrative in materia ambientale. - 11. Conclusioni.

#### **1. Premessa.**

Delineato il regime di responsabilità per danno ambientale – sia sotto il profilo sostanziale che procedimentale - il presente capitolo è dedicato all'analisi dei peculiari criteri di imputazione e dei conseguenti criteri di delimitazione del risarcimento del danno che vengono in rilievo nell'ambito della responsabilità ambientale, anche alla luce dei recenti orientamenti della giurisprudenza comunitaria e nazionale che hanno significativamente innovato il sistema.

Verranno altresì approfonditi i profili processuali collegati alla tutela dell'ambiente (legittimazione ad agire e giurisdizione) e sanzionatori (sanzioni amministrative).

## 2. Criteri di imputazione della condotta dannosa.

La Direttiva 34/2005/CE introduce, come detto, una nozione di danno inteso come deterioramento causato a risorse o servizi naturali<sup>142</sup>. Pertanto, la riparazione del pregiudizio è intesa conseguentemente come ripristino delle risorse e dei servizi compromessi<sup>143</sup>.

Dunque, è chiaro l'intento della direttiva di delimitare il proprio ambito di applicazione, escludendo che possa regolare fattispecie di danno la cui disciplina è sancita da altre normative o che mal si conciliano con la struttura della responsabilità civile<sup>144</sup>. In tal senso difatti è escluso che la disciplina europea possa trovare applicazione rispetto a fenomeni di inquinamento diffuso e generale, nel caso in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi ad atti od omissioni di taluni singoli soggetti»<sup>145</sup>.

Conseguentemente anche il codice dell'ambiente circoscrive il proprio ambito di applicazione a fattispecie di danno eziologicamente riconducibili, direttamente o indirettamente, a determinati soggetti.

Rimane da chiarire quando un danno ambientale possa essere collegato a un operatore economico. Anche nell'ambito della responsabilità ambientale operino i tradizionali criteri di imputazione del danno e, pertanto, sarà considerato responsabile del pregiudizio ambientale innanzitutto chi lo ha cagionato.

Tuttavia quando il responsabile del danno ambientale non sia individuato permane comunque la necessità di individuare un soggetto, pubblico o privato, che si faccia carico dei costi ambientali di ripristino dei luoghi contaminati. Proprio da tale esigenza ha origine una delle questioni che

---

<sup>142</sup> Art. 2, comma 2, Direttiva 35/2004, definisce il danno come «mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente».

<sup>143</sup> Art. 2, comma 11, direttiva 35/2004, definisce le «misure di riparazione» come «qualsiasi azione o combinazione di azioni, tra cui misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati, oppure fornire un'alternativa equivalente a tali risorse o servizi».

<sup>144</sup> M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, 104.

<sup>145</sup> Considerando n. 13.

ha occupato maggiormente la dottrina e la giurisprudenza comunitaria e nazionale la cui soluzione, dopo incerti orientamenti, ha raggiunto una approdo, anche se non definitivo, nella sentenza della Corte di Giustizia del 4 marzo 2015, causa C-534/13<sup>146</sup>, pronunciata in relazione ad una fattispecie riguardante l'imposizione di misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica nei confronti dei proprietari di alcuni siti inquinati non responsabili della contaminazione<sup>147</sup>.

---

<sup>146</sup> Pubblicata tra gli altri luoghi, senza pretesa di esaustività, in *Foro it.*, 2015, IV, 293 e ss.; in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, 2, 659 e ss., con nota di E. FURIOSI; in *Resp. civ. e prev.*, 2015, 3, 951 ss.; in *Urb. e app.*, 2015, 6, 635 e ss., con nota di C. CARRERA, *La corte UE (de)limita l'incidenza del diritto europeo sulla disciplina delle bonifiche*; in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2015,

186 e ss., con nota di F. GRASSI, *La Corte di giustizia conferma che sul "incolpevole" non grava l'obbligo di effettuare attività di bonifica*; in *Riv. giur. ed.*, 2015, 1, 3 e ss., con nota di R. LEONARDI, *La responsabilità in tema di bonifica dei siti inquinati: dal criterio soggettivo del "chi inquina paga" al criterio oggettivo del "chi è proprietario paga"?*

<sup>147</sup> La questione afferente l'allocazione della responsabilità e le conseguenze sul piano degli oneri di riparazione del danno ambientale si inserisce nel dibattito determinato dai problemi di coordinamento, interni al codice dell'ambiente, tra la disciplina sulle bonifiche (parte IV) e quella sul risarcimento del danno ambientale (parte VI), nonché sulla compatibilità del regime di responsabilità delineato dalla direttiva con quello inizialmente previsto dal codice dell'ambiente in sede di attuazione.

In merito a quest'ultimo aspetto l'art. 3 della direttiva prevede una responsabilità di tipo oggettivo per danno causato da attività pericolose (espressamente indicate nell'allegato III della direttiva, ossia attività che, in base alla normativa comunitaria presentano un rischio potenziale o reale per la salute o per l'ambiente) e una responsabilità di tipo soggettivo per danno arrecato alla biodiversità nello svolgimento di attività non pericolose (non prevista nell'allegato III). In sede di attuazione della direttiva, ad opera del d.lgs. 152/2006, il modello di responsabilità ambientale differenziato per la tipologia di attività non è stato integralmente recepito. Difatti, il codice dell'ambiente non prevedeva un regime di responsabilità di tipo oggettivo per attività pericolose ma solo un regime di responsabilità basato sulla colpa, senza alcuna differenziazione in ragione del tipo di attività (parte VI, artt. 311 - 318). A ciò si aggiungevano i problemi di coordinamento tra l'art. 242, contenuto nella parte IV, che imponeva al «responsabile dell'inquinamento» l'obbligo di bonifica e le disposizioni della parte VI (artt. 298 *bis* - 318) sulla responsabilità ambientale. Poiché l'obbligo di bonifica è uno strumento di risarcimento in forma specifica del danno ambientale l'art. 303, comma 1, lett. i), escludeva l'applicazione della disciplina sulla responsabilità ambientale (parte VI) «alle situazioni di inquinamento per le quali siano effettivamente avviate le procedure relative alla bonifica, o sia stata avviata o sia intervenuta bonifica dei siti nel rispetto delle norme vigenti in materia, salvo che ad esito di tale bonifica non permanga un danno ambientale». Tali discrasie hanno determinato gli interventi di censura della Commissione europea prima nel 2008 e poi nel 2012. A seguito della procedura di infrazione n. 2007/4679 il legislatore ha emanato il d.l.

25 settembre 2009, n. 135, conv. in l. 20 novembre 2009, n. 166, (GU 24 novembre 2009, n. 274), il cui art. 5 *bis* modificava il titolo VI del d.lgs. 152/2006 non introducendo il differenziato regime di responsabilità oggettiva. Ne è conseguita una nuova procedura di infrazione, la n. 2011/2053, che ha portato all'emanazione della l. 6 agosto 2013, n. 97 (GU 20 agosto 2013, n. 1949) con la quale è stato adeguato il sistema di responsabilità del codice dell'ambiente a quello della direttiva comunitaria - prevedendo un regime differenziato di responsabilità oggettiva per le attività professionali - ed è stato abrogato l'art. 303, comma 1, lett. i).

La questione è stata deferita dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 25 settembre 2013, n. 21<sup>148</sup>, che, dopo aver analizzato i contrastanti orientamenti giurisprudenziali in materia<sup>149</sup>, ha chiesto se sia compatibile con i principi comunitari la disciplina nazionale che non prevede a carico del proprietario del sito inquinato, non responsabile della contaminazione, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica<sup>150</sup>.

---

Per un commento alla novella legislativa si v. P. DELL'ANNO, *La novella legislativa (l.n. 177/2009) sulla parte sesta del d.lgs. 152/2006 e la pregiudiziale amministrativa in materia di risarcimento del danno ambientale*, in *Corr. giur.*, 2010, 11, 1528 e ss.

In giurisprudenza, in relazione ai criteri di riparazione del danno ambientale stabiliti dall'art. 311, d.lgs. n. 152/2006 come modificato dall'art. 25 della l. 6 agosto 2013, n. 97, che ha definitivamente armonizzata la normativa nazionale con quella comunitaria a seguito dell'eliminazione dall'ordinamento dei criteri di risarcibilità del danno ambientale per equivalente e la conseguente previsione esclusiva di misure di riparazione primaria, complementare e compensativa, v. Cass. civ., sez. III, 13 agosto 2015, nn. 16806, 16807 e 6 maggio 2015, n. 9013, in *Danno e resp.*, 2016, 6, 638 e ss., con nota di D. COVUCCI, *Il nuovo statuto del risarcimento del danno ambientale dopo la Legge Europea 2013*.

<sup>148</sup>Cons. Stato, Ad. plen., 25 settembre 2013, n. 21, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 4, 365 e ss., con nota di G. SABATO, *Le misure di messa in sicurezza e la bonifica a carico del proprietario incolpevole? Parola alla Corte di Giustizia*; in *Giurisd. amm.*, 2013, 53 ss.; in *Foro amm. - CDS*, 2013, 2296 ss.; in *Riv. giur. ed.*, 2013, I, 835 ss.; in *Riv. amm.*, 2013, 715 ss.

<sup>149</sup>Gli orientamenti giurisprudenziali qui richiamati verranno specificati *infra*.

<sup>150</sup> L'art. 267 TFUE dispone che «La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione dei trattati; b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione (comma 1). Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno degli Stati membri, tale organo giurisdizionale può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione (comma 2). Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale organo giurisdizionale è tenuto a rivolgersi alla Corte (...)» (comma 3).

Pertanto, il rinvio pregiudiziale, che si sostanzia in un quesito sull'applicazione del diritto europeo, è lo strumento finalizzato a favorire la cooperazione attiva tra le giurisdizioni nazionali e la Corte di giustizia nonché l'applicazione uniforme del diritto europeo in tutta l'Unione europea. In tal senso, il ruolo della Corte di giustizia non è quello di applicare tale diritto alla situazione di fatto pendente dinanzi la giudice del rinvio ma quello di fornire un'interpretazione del diritto comunitario e di statuire sulla sua validità. In dottrina, S. OGGIANU, *Giurisdizione amministrativa e funzione nomofilattica*, Padova, 2011, 270 e ss., sottolinea come le sentenze adottate dalla Corte di giustizia abbiano efficacia diretta nell'ambito del giudizio oggetto del rinvio pregiudiziale ed efficacia indiretta, quale «parametro per l'interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto comunitario», negli altri giudizi. In particolare, le decisioni della Corte hanno efficacia endoprocessuale, vincolante, nei confronti dell'autorità giurisdizionale che ha dato luogo al rinvio ed efficacia extraprocessuale, quale parametro di giudizio, nei confronti delle altre autorità giurisdizionali che si trovano a dover risolvere questioni analoghe a quelle oggetto della pronuncia interpretativa della Corte di giustizia.

E' la Sesta Sezione del Consiglio di Stato, rilevata la presenza di orientamenti non univoci sulla questione sollevata dal Ministero, ha deferire all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato la soluzione del contrasto giurisprudenziale <sup>151</sup> (soluzione che, come detto, l'Adunanza ha poi di fatto rimesso all'interpretazione della Corte di giustizia). In particolare, la *quaestio iuris* sottoposta è «se, in base al principio di matrice comunitaria compendiato nella formula «chi inquina paga» – l'amministrazione nazionale possa imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza di cui all'articolo 240, comma 1, lett. m), del d.lgs. 152/2006 (sia pure, in solido con il responsabile e salvo il diritto di rivalsa nei confronti del responsabile per gli oneri sostenuti), ovvero se – in alternativa - in siffatte ipotesi gli effetti a carico del proprietario “incolpevole” restino limitati a quanto espressamente previsto dall'articolo 253 del medesimo decreto legislativo in tema di oneri reali e privilegi speciali» <sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Si tratta dell'ordinanza di rimessione del 21 maggio 2013, n. 2740, in *Foro amm. - CDS*, 2013, 1420, e in *Giurisd. amm.*, 2012, 1146. Successivamente la Sesta Sezione, 26 giugno 2013, n. 3515, in *Riv. giur. ed.* 2013, I, 863 e in *Riv. giur. ambiente*, 2013, 745, ha sottoposto all'Adunanza plenaria un analogo quesito, a seguito del quale il Supremo Consesso, con ordinanza 13 novembre 2013, n. 25, in *Urb. e app.*, 2014, 4, 432, ha rimesso la questione alla Corte di giustizia per le medesime ragioni a quelle oggetto della sentenza in commento. Nello specifico, la questione sottoposta alla Corte di giustizia è la seguente: «se i principi dell'Unione Europea in materia ambientale sanciti dall'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dalla direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 (articoli 1 e 8, n. 3; tredicesimo e ventiquattresimo considerando) – in particolare, il principio «chi inquina paga», il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente – ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli articoli 244, 245, 253 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica».

<sup>152</sup> La vicenda nasce dal ricorso proposto da tre società di capitali - acquirenti di alcune aree appartenute a un grande gruppo industriale - dinnanzi al TAR Toscana, per chiedere l'annullamento dei decreti adottati dal Ministero dell'ambiente fra il 2007 e il 2011 con cui gli era stato ordinato di avviare specifiche misure di messa in sicurezza di emergenza sulle aree interessate da gravi fenomeni di contaminazione ambientale. Il TAR Toscana, sez. II, 19 ottobre 2012, nn. 1659, 1664, 1666, accoglie i ricorsi in primo grado e per l'effetto annulla gli atti impugnati ritenendo che, in ossequio al principio «chi

### 3. Il quadro normativo nazionale.

Il titolo V della parte IV del d.lgs. 152/2006, rubricato «Bonifica dei siti inquinati», dedica un articolato sistema di disposizioni agli obblighi ricadenti, rispettivamente, a carico del soggetto responsabile dell'inquinamento e del proprietario dell'area inquinata<sup>153</sup>.

Più in generale, gli obblighi posti a carico dei soggetti interessati si possono distinguere in due categorie tipologiche: a) azioni di riparazione e prevenzione - tra cui rientrano le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica - poste a carico del responsabile (disciplinate nel titolo V, parte IV); b) azioni di recupero dei costi delle azioni di prevenzione e riparazione poste in essere, in luogo del responsabile, dalle autorità competenti (disciplinate nel titolo II, parte VI). Come verrà in seguito esposto, tale distinzione acquisterà rilievo sotto il profilo causale.

Nello specifico settore dell'inquinamento dei siti il proprietario non responsabile è gravato di una determinata obbligazione di *facere*, consistente nell'adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. 1),

---

inquina paga», l'obbligo di adottare le misure di messa in sicurezza di emergenza sia a carico unicamente del responsabile dell'inquinamento, non potendosi addossare tale obbligo a carico del proprietario dell'area incolpevole. Pertanto, il Ministero dell'ambiente propone ricorso volto a dimostrare la sussistenza dei presupposti per attivare le misure di messa in sicurezza di emergenza e per impartire i conseguenti obblighi a carico degli attuali proprietari dell'area. In particolare, il Ministero sostiene che avrebbero potuto essere adottati nei confronti del proprietario del sito inquinato i provvedimenti di cui al titolo V della parte IV del d.lgs. 152/2006 a prescindere dalla sussistenza di una prova in ordine all'addebitabilità dell'inquinamento alle sue azioni o omissioni. Ciò in ossequio a un'interpretazione del principio «chi inquina paga» secondo cui la responsabilità degli operatori o utilizzatori dei siti inquinati si qualificherebbe quale «oggettiva responsabilità imprenditoriale», conseguente all'esercizio di un'attività ontologicamente pericolosa. Pertanto, anche ove il responsabile dell'inquinamento non sia in concreto individuabile o non provveda, la responsabilità non potrebbe che gravare a carico del proprietario del sito.

<sup>153</sup> Per un approfondimento sull'analisi economica dei costi ambientali si veda W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012. In riferimento agli strumenti di tutela in materia ambientale si vedano, G. D. COMPORI, *Il danno ambientale e l'operazione rimediale*, in *Dir. amm.*, 2013, 1-2, 117; C. SCOGNAMIGLIO, *Danno ambientale e funzione della responsabilità civile*, in *Resp. civ. e prev.*, 2013, 4, 1063; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007.

ovvero «le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia» (art. 245, comma 2).

Gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo, l'inquinamento (ai sensi dell'art. 244, comma 2), mentre al proprietario o ad altro soggetto interessato è riconosciuto la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o in disponibilità (art. 245, comma 2).

Se il responsabile non sia individuabile o non provveda (e non provveda spontaneamente il proprietario del sito o altro soggetto interessato), gli interventi che risultassero necessari sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'art. 250 (art. 244, comma 4).

E, difatti, l'art. 250 dispone che qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal titolo V ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'art. 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione.

Le spese sostenute per effettuare tali interventi ai sensi dell'art. 250 potranno essere recuperate, sulla base di un motivato provvedimento (che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero quella di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità), agendo in rivalsa verso il proprietario incolpevole, che risponderà nei limiti del valore di mercato del sito a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi (art. 253, comma 4).

A garanzia di tale diritto di rivalsa il sito è gravato di un onere reale e di un

privilegio speciale immobiliare sulle spese sostenute per effettuare gli interventi di messa in sicurezza e bonifica (art. 253, comma 2)<sup>154</sup>.

#### **4. I criteri di imputazione dell'ambito del principio «chi inquina paga».**

La diffusione delle azioni a tutela della salute ambientale ha portato la giurisprudenza ad interrogarsi su alcuni aspetti problematici della disciplina alla luce delle divergenti posizioni espresse sul punto dalla giurisprudenza amministrativa<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> Sull'istituto dell'onere reale e sulla distinzione con l'obbligazione *propter rem*, in termini generali, L. BIGLIAZZI GERI, *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, *Trattato di diritto civile*, in A. CICU, F. MESSINEO (diretto da), Milano, 1984; C. FUNAIOLI, *Oneri reali e obbligazioni propter rem: a proposito della distinzione fra diritto di credito e diritti reali*, in *Giust. civ.*,

1953, 173. Con specifico riferimento agli istituti dell'onere reale e dell'obbligazione *propter rem* nel contesto della responsabilità ambientale, S. D'ANGIULLI, *La responsabilità civile nella bonifica dei siti contaminati: responsabilità per danno o per rischio ambientale?*, in F. GIAMPIETRO (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati: i nodi interpretativi*, Milano, 2001, 135; E. POMINI, *L'onere reale nella bonifica dei siti contaminati*, in *Riv. Giur. amb.*, 2010, 5, 1015.

<sup>155</sup> Il Giudice amministrativo ha espresso nel tempo due posizioni espressione di altrettanti distinti approcci alla possibilità di gravare sul proprietario dell'area - "incolpevole" della contaminazione - con l'obbligo di realizzare gli interventi di cui al titolo V della parte IV del codice dell'ambiente (sia pure solo in solido con il responsabile effettivo e salvo il diritto di rivalsa nei confronti di quest'ultimo per gli oneri sostenuti).

In base ad un primo e maggioritario orientamento, cui ha aderito in conclusione l'Adunanza Plenaria - che esclude che l'autorità amministrativa possa imporre in capo al proprietario non responsabile l'esecuzione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza - non vi sarebbero ragioni testuali o sistematiche per far cadere sul proprietario dell'area gli obblighi di adozione di dette misure. Pertanto, nell'adozione di quelle misure che possano quantomeno presentarsi come astrattamente capaci a fronteggiare una situazione di contaminazione, l'amministrazione precedente può emettere provvedimenti il cui contenuto vada a costituire obblighi unicamente sul soggetto che per la creazione di tale situazione risulta essere responsabile, a titolo di dolo o colpa; non potendo pertanto eventuali obblighi di bonifica o di messa in sicurezza essere posti in capo al proprietario incolpevole, qualora non venga previamente accertata (anche) la sua responsabilità.

In base invece ad un secondo e divergente orientamento, e in netta controtendenza rispetto alle conclusioni cui era giunta costantemente nel corso degli ultimi anni la giurisprudenza amministrativa - il Tar Lazio ha ribaltato con due sentenze della primavera del 2011 la posizione all'epoca fondamentalmente unanime, statuendo che a talune condizioni il proprietario di un sito presso cui è stata accertata la presenza di contaminazione possa essere legittimamente raggiungibile da un ordine di messa in sicurezza, ripristino e bonifica emesso dall'autorità amministrativa competente, anche qualora lo stesso non risulti essere il

La fattispecie che ha dato causa a tale approdo è rappresentata dalla fattispecie dei siti contaminati i cui proprietari – non responsabilità della contaminazione – si sono visti adottare nei loro riguardi i provvedimenti con cui i soggetti pubblici competenti avevano loro ordinato, in qualità di proprietari dei fondi, di avviare specifiche misure di messa in sicurezza di emergenza (tra cui la presentazione di una variante del progetto di bonifica dell'area presentato tempo addietro).

In virtù della particolare enfasi posta dalle disposizioni del codice dell'ambiente sulla posizione del proprietario del sito contaminato, sarebbe prospettabile nei suoi riguardi una responsabilità «da posizione», derivante in ultima analisi, dalla mera relazione con la *res*, dall'esistenza *ex lege* di un onere reale sul sito e dall'essere (o, quantomeno, dall'essere stato) in condizione di realizzare ogni misura utile a impedire il verificarsi del danno ambientale<sup>156</sup>.

Senza richiamarlo espressamente, l'Adunanza Plenaria evoca lo

---

responsabile di detta contaminazione - con ciò fornendo un'interpretazione che appare già *prima facie* più che estensiva del principio «chi inquina paga» di matrice comunitaria.

<sup>156</sup> L'ipotesi di una responsabilità da posizione fu evocata per prima dal TAR Sicilia, Catania, con l'ordinanza n. 291/2008, in relazione alla particolare situazione della Rada di Augusta, caratterizzata da fenomeni risalenti di inquinamento ambientale, nella quale operano e si sono succedute tra loro una pluralità di imprese impegnate nel settore dell'industria pesante e degli idrocarburi. Il TAR con l'ordinanza ricordata ha quindi sollevato alcune questioni interpretative, *ex art.* 234 Trattato CE (ora articolo 267 T.F.U.E.), e precisamente: «Se il principio «chi inquina paga» (art. 174, *ex art.* 130 R, comma 2, del Trattato della Comunità europea) nonché le disposizioni di cui alla Dir. 21 aprile 2004, n. 2004/35/CE, [...], ostano ad una normativa nazionale che consenta alla Pubblica Amministrazione di imporre ad imprenditori privati – per il solo fatto che essi si trovino attualmente ad esercitare la propria attività in una zona da lungo tempo contaminata o limitrofa a quella storicamente contaminata – l'esecuzione di misure di riparazione a prescindere dallo svolgimento di qualsiasi istruttoria in ordine all'individuazione del responsabile dell'inquinamento.

Se il principio «chi inquina paga» (art. 174, *ex art.* 130 R, comma 2, del Trattato della Comunità europea) nonché le disposizioni di cui alla Direttiva 21 aprile 2004, n. 2004/35/CE, [...], ostano ad una normativa nazionale che consenta alla Pubblica Amministrazione di attribuire la responsabilità del risarcimento del danno ambientale in forma specifica al soggetto titolare di diritti reali e/o esercente un'attività imprenditoriale nel sito contaminato, senza la necessità di accertare previamente la sussistenza del nesso causale tra la condotta del soggetto e l'evento di contaminazione, in virtù del solo rapporto di «posizione» nel quale egli stesso si trova (cioè essendo egli un operatore la cui attività sia volta all'interno del sito).

Se la normativa comunitaria di cui all'art. 174, *ex art.* 130 R, comma 2, del Trattato della Comunità europea, nonché alla Dir. 21 aprile 2004, n. 2004/35/CE, osta ad una normativa nazionale che, superando il principio «chi inquina paga», consenta alla Pubblica Amministrazione di attribuire la responsabilità del risarcimento del danno ambientale in forma specifica al soggetto titolare di diritti reali e/o d'impresa nel sito contaminato, senza la

schema normativo della responsabilità per «rischio di impresa» codificato nell'art. 2049 c.c..

Così l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>157</sup> ha chiesto l'apporto interpretativo della Corte di giustizia sulla precisa delimitazione della portata di tale principio con particolare riferimento al se le conseguenze patrimoniali del danno ambientale possano essere riferite soltanto a “chi” abbia effettivamente inquinato e di cui sia certa la responsabilità o se, al contrario, pur in assenza dell'individuazione del soggetto responsabile, ovvero di impossibilità di questi a far fronte alle proprie obbligazioni, il principio postuli, comunque, di evitare che il costo degli interventi gravi sulla collettività, ponendo tali costi a carico del proprietario.

In quest'ottica, nell'impossibilità di ottenere la riparazione da parte del responsabile della contaminazione, l'obbligo potrebbe essere imputato al proprietario, «perché quest'ultimo è colui che si trova nelle condizioni di controllare i rischi, cioè il soggetto che ha la possibilità della “*cost-benefit analysis*” per cui lo stesso deve sopportarne la responsabilità per trovarsi nella situazione più adeguata per evitarlo in modo più conveniente».

Da questo punto di vista, ciò che rileverebbe ai fini dell'individuazione del soggetto tenuto alle misure di riparazione non sarebbe tanto la circostanza di aver causato la contaminazione, quanto piuttosto di utilizzare, per motivi imprenditoriali e a scopo di lucro, i siti contaminati in maniera strumentale all'esercizio dell'attività di impresa.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha quindi evidenziato un profilo di possibile contrasto della soluzione nazionale che, a rigore, escluderebbe una simile ipotesi di responsabilità con il diritto dell'Unione europea in base ai principi di precauzione, prevenzione e correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente di cui all'art. 191, par. 2, TFUE.

---

necessità di accertare previamente la sussistenza, oltre che del nesso causale tra la condotta del soggetto e l'evento di contaminazione, anche del requisito soggettivo del dolo o della colpa». La questione fu decisa da Corte di giustizia 9 marzo 2010, causa C- 378/08.

<sup>157</sup> Consiglio di Stato Adunanza Plenaria 25 settembre 2013, n. 21, cit.

Al fine di sostenere la tesi prospettata, l'Adunanza Plenaria richiama come dato normativo il considerando n. 13 della direttiva 2004/35/CE (che evidenzia l'insufficienza in materia ambientale della responsabilità civile con riferimento all'inquinamento a carattere diffuso e generale) che giustificherebbe l'esigenza di individuare criteri di imputazione del danno ambientale che prescindono dagli elementi costitutivi dell'illecito civile e quindi anche dal rapporto di causalità.

Inoltre, lo stesso considerando n. 24 della direttiva laddove attribuisce alle autorità amministrative ampia discrezionalità anche nel «determinare le misure di riparazione da prendere», andrebbe letto nel senso di sottendere anche il potere per l'autorità di individuare il soggetto che si trova nelle condizioni migliori per adottare le misure di riparazione, «anche a prescindere dal rigoroso accertamento del nesso eziologico».

Infine, sulla stessa linea, si collocherebbe la disposizione dell'art. 8, n. 3, lett. b), direttiva 2004/35/CE, laddove darebbe rilievo al rapporto di causalità «in negativo» nel senso che la presenza del nesso di casualità non sembra essere condizione necessaria per il sorgere della responsabilità.

Dopo aver ribadito la finalità dei principi di precauzione e di prevenzione – ovvero consentire un intervento dell'autorità anche in condizioni di incertezza scientifica (sulla stessa esistenza del rischio o sulle sue ulteriori conseguenze), sul presupposto che il trascorrere del tempo necessario per acquisire informazioni scientifiche certe o attendibili potrebbe determinare danni irreversibili all'ambiente - l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato prospetta un'estensione dell'impostazione precauzionale o preventiva anche ai casi in cui l'incertezza non riguardi solo la verificabilità stessa dell'evento di danno, ma anche quando concerna il nesso causale e, quindi, l'individuazione del soggetto responsabile di un danno certo.

Si sottolinea come, anche in questo caso, i principi di precauzione e di prevenzione potrebbero legittimare l'imposizione, a prescindere dalla prova circa la sussistenza del nesso di causalità, in capo al soggetto che, essendo proprietario del sito contaminato, si trovi nelle migliori condizioni per attuarle.

Tuttavia, il punto di vista dell'Adunanza Plenaria - fondato anche sulla sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 2010, causa C-378/10<sup>158</sup>, ritenuta significativo precedente nel senso della necessità della sussistenza del nesso di causalità – è di escludere il contrasto tra la disciplina nazionale e quelle comunitaria.

## **5. I criteri di imputazione nella decisione dell'Adunanza plenaria, 25 settembre 2013, n. 21.**

Il quadro normativo sopra brevemente riassunto è stato variamente interpretato, tant'è che in giurisprudenza si sono registrate posizioni differenti sulla possibilità di imporre al proprietario dell'area incolpevole della contaminazione l'obbligo di realizzare gli interventi di cui al titolo V della parte IV del d.lgs. 152/2006 (sia pure solo in solido con il responsabile effettivo e salvo il diritto di rivalsa nei confronti di quest'ultimo per gli oneri sostenuti).

Il punto centrale, controverso in giurisprudenza è, dunque, se sia possibile imporre al proprietario non responsabile l'obbligo di porre in essere le misure di sicurezza di emergenza e di bonifica<sup>159</sup>.

Come anticipato, l'Adunanza plenaria individua due diversi orientamenti<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> G. TADDEI, *Responsabilità, nesso causale e giusto procedimento* (nota a Corte di giustizia 9 marzo 2010 in C-378/08 e CC-379 -380/08), in *Ambiente & Sviluppo*, Milano, 2010, 5, 439 e ss., P. BERTOLINI, *Il principio "chi inquina paga" e la responsabilità per danno ambientale nella sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 2010 – procedimento C-378/08*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2010, 6, 1607.

<sup>159</sup> G. ACQUARONE, *L'accertamento del danno ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), Milano, 2014, II, 373 e ss.; R. LOMBARDI, *Il problema dell'individuazione dei soggetti coinvolti nell'attività di bonifica dei siti contaminati*, in P.M. VIPIANA PERPETUA, (a cura di), *La bonifica dei siti inquinati: aspetti problematici*, Padova, 2002, 111.

<sup>160</sup> Per una sintesi della giurisprudenza in argomento si v. E. QUADRI, *La giurisprudenza sugli obblighi di bonifica e di ripristino ambientale tra diritto interno ed europeo*, in *Nuovo dir. amm.*, 2015, 2, 124 e ss.

Un primo e maggioritario orientamento<sup>161</sup>, cui ha aderito in conclusione il Supremo Consesso, esclude che l'autorità amministrativa possa imporre al proprietario non responsabile della contaminazione gli obblighi di adozione delle misure di messa in sicurezza e bonifica. Pertanto, l'amministrazione procedente può emettere provvedimenti il cui contenuto vada a costituire obblighi unicamente sul soggetto che di tale situazione risulta essere responsabile non potendo essere posti in capo al proprietario incolpevole, qualora non venga previamente accertata (anche) la sua responsabilità<sup>162</sup>.

In base invece ad un secondo e divergente orientamento<sup>163</sup> - in netta controtendenza rispetto alle conclusioni cui era giunta costantemente nel corso degli ultimi anni la giurisprudenza amministrativa - il proprietario è tenuto ad adottare le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica anche quando non sia l'autore della contaminazione. In quest'ottica, nell'impossibilità di ottenere la riparazione da parte del responsabile della

---

<sup>161</sup> Cons. Stato, sez. VI, 16 luglio 2015, n. 3544, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, Ad. plen., 13 novembre 2013, 25, cit.; Tar Campania, Napoli, sez. I, 3 luglio 2013, n. 3374, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 79; Cons. Stato, sez. VI, 26 giugno 2013, n. 3515, in *Riv. giur. ed.* 2013, I, 863; id., 9 gennaio 2013, n. 56, cit.; id. 18 aprile 2011, n. 2376, *Foro amm. - CDS*, 2011, 1305; Tar Toscana, Firenze, sez. II, 11 giugno 2012, n. 1104; id. 28 agosto 2012, n. 1491; id. 19 settembre 2012, n. 1551; id., 1 aprile 2011, n. 565; Tar Piemonte, sez. II, 18 dicembre 2010, n. 4593; id., 24 novembre 2010, n. 6610; Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885, tutte in *giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. V, 19 marzo 2009, n. 1612, in *Foro amm. - CDS*, 2009, 1496; id. 5 dicembre 2008, n. 6055, *Giurisdir. amm.*, 2008, I, 1687; Tar Friuli-Venezia Giulia, 28 gennaio 2008, n. 89, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 9, 986 e ss., con nota di F. CORTESE, *Bonifica dei inquinati e responsabilità del proprietario*.

<sup>162</sup> Cons. Stato, sez. VI, 10 settembre 2015, n. 4225; id., 16 luglio 2015, n. 3544; Tar Friuli-Venezia Giulia, 5 maggio 2014, n. 183; Cons. Stato, sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56, cit.; id., 18 aprile 2011, n. 2376, in *Foro amm. - CDS*, 2011, 1305; Tar Toscana, sez. II, 17 settembre 2009, n. 1448, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 1, 153 ss., con nota di L. FRIGERIO, *Il punto sulla responsabilità del proprietario in materia di Bonifica e abbandono dei rifiuti*.

<sup>163</sup> Cons. Stato, sez. II, 23 settembre 2011, n. 2038/2012, reso all'esito dell'Adunanza plenaria del 23 novembre 2011, n. 25; Tar Lazio, Roma, sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263, in *Foro amm. - TAR*, 2011, 3, 837, con nota di V. CINGANO, *La responsabilità nei confronti della pubblica amministrazione per contaminazione di un sito: l'individuazione degli oneri che gravano sul proprietario*; in *Amb. e svil.*, 2011, 543, con nota di F. GIAMPIETRO, *Ordine di Bonifica, in via provvisoria, a carico del proprietario incolpevole (ex art. 25, T.U.A.)?*; in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 660, con nota di F. VANETTI; Tar Lazio, sez. II bis, 16 maggio 2011, n. 4215, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. IV, 13 gennaio 2010, n. 84, in *Foro it.*, 2010, 689; id., 15 luglio 2010, n. 4561, in *Foro amm. - CDS*, 2010, 1602; id., 15 luglio 2010, n. 4551, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 155; Cass., Sez. un., 25 febbraio 2009, n. 4472, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 976; Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2009, n. 3318; id., 5 dicembre 2008, n. 6055, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Sicilia, Catania, 8 luglio 2008, n. 291, in *Foro it.*, 2010, 1, 434.

contaminazione, l'obbligo è imputato al proprietario, «perché quest'ultimo è colui che si trova nelle condizioni di controllare i rischi, cioè il soggetto che ha la possibilità della “*cost-benefit analysis*” per cui lo stesso deve sopportarne la responsabilità per trovarsi nella situazione più adeguata per evitarlo in modo più conveniente»<sup>164</sup>.

Nello specifico, fu il Tar Lazio a ribaltare la posizione all'epoca unanime statuendo che a talune condizioni il proprietario di un sito di cui è stata accertata la presenza di contaminazione possa essere legittimamente raggiungibile da un ordine di messa in sicurezza, ripristino e bonifica emesso dall'autorità amministrativa competente, anche qualora lo stesso non risulti essere il responsabile di detta contaminazione<sup>165</sup> - con ciò fornendo un'interpretazione che appare già *prima facie* più che estensiva del principio «chi inquina paga» di matrice comunitaria.

Da questo punto di vista, ciò che rileverebbe ai fini dell'individuazione del soggetto tenuto alle misure di riparazione non sarebbe la circostanza di aver causato la contaminazione quanto piuttosto quella di utilizzare per motivi imprenditoriali e a scopo di lucro i siti contaminati in maniera strumentale all'esercizio dell'attività d'impresa. Tale tesi sembra, peraltro, riconducibile alla medesima *ratio* che ispira la disciplina sulla responsabilità da attività pericolosa di cui all'art. 2050 c.c..

Ad avviso dell'Adunanza plenaria alla questione sollevata dalla Sesta Sezione dovrebbe essere data risposta negativa nel senso di escludere la possibilità per l'Amministrazione di imporre al proprietario non responsabile della contaminazione misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica del sito inquinato. A sostegno della conclusione vengono poste tre principali e complessive argomentazioni.

*Prima argomentazione.* Interpretazione sistematica e letterale del codice dell'ambiente.

---

<sup>164</sup> Cons. Stato, Ad. plen., 21/2013, cit.

<sup>165</sup> Tar Lazio, sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263, cit., e sez. II *bis*, 16 maggio 2011, n. 4215, cit. Da ultimo, nello stesso senso, Tar Campania, 18 febbraio 2015, n. 1139, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

a) Dall'art. 240 comma 1, lett. m), e lett. p), si desumerebbe che gli effetti in capo al proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253 in tema di onere reale sul sito contaminato e privilegio speciale immobiliare sulle spese sostenute dall'autorità per gli interventi di messa in sicurezza e di bonifica.

b) Le disposizioni contenute nel titolo V della parte IV (artt. 239 - 253) operano una netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione: è il responsabile dell'inquinamento il soggetto sul quale gravano gli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale (art. 244, comma 2). Il proprietario non responsabile ha l'obbligo di adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), ed ha invece solo la facoltà di adottare misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica di cui all'art. 240, comma 1, lettere m), e p), (ai sensi dell'art. 245, comma 2, in combinato disposto con l'art. 253, comma 4, ultima parte).

c) L'art. 250 stabilisce che l'onere "di ultima istanza" di realizzare le misure gravi comunque su un soggetto pubblico fermo restando le previsioni e le garanzie di cui all'art. 253. Pertanto, solo nel caso in cui non sia individuato il responsabile o questi non abbia eseguito gli interventi - e sempreché non provvedano spontaneamente né il proprietario del sito né altri soggetti interessati - le opere di recupero ambientale sono eseguite dall'Amministrazione competente che potrà rivalersi sul proprietario del sito, nei limiti del valore dell'area bonificata o, ove la rivalsa non vada a buon fine, esercitando le garanzie gravanti sul terreno oggetto dei medesimi interventi (art. 253).

*Seconda argomentazione.* Interpretazione basata sui principi della responsabilità civile<sup>166</sup>.

---

<sup>166</sup> Anche la dottrina ha espresso posizioni critiche sull'effettività del regime di responsabilità civile per tutela dell'ambiente: si veda, U. SALANITRO, *Il risarcimento del danno all'ambiente: un confronto tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 939; D. BARBATO, *La tutela risarcitoria del danno ambientale*, in *Resp. civ. prev.*, 2009, 1412; L. KRAMER, *Directive 2004/35/EC on environmental liability*, in *ELM*, 2004, 5.

a) L'obbligo in capo al proprietario di procedere alla messa in sicurezza e alla bonifica dell'area non potrebbe essere desunto dai principi civilistici che disciplinano la responsabilità aquiliana e che richiedono in via generale l'accertamento del nesso causale tra la condotta e il danno. Pertanto, l'esistenza del nesso causale sarebbe sempre necessaria al fine di determinare sia una responsabilità soggettiva sia una responsabilità oggettiva del danno considerato<sup>167</sup>.

b) Tale obbligo non potrebbe desumersi neppure dal criterio dell'art. 2051 c.c. (disciplinante la responsabilità civile del custode)<sup>168</sup> che prevede un accertamento della qualità di custode dell'area al momento dell'inquinamento (e dunque un accertamento della qualità di proprietario al momento dell'inquinamento) e comunque si porrebbe in contraddizione con la disciplina speciale prevista dagli artt. 240 ss. del cod. amb.<sup>169</sup>.

*Terza argomentazione.* Interpretazione basata sulla giurisprudenza comunitaria<sup>170</sup>.

---

<sup>167</sup>C. CARRERA, *Chi inquina deve pagare?*, in *Urb. e app.*, 2014, 4, 442, secondo cui la conclusione raggiunta dall'Adunanza plenaria 21/2013 di considerare non fondata l'applicazione del paradigma della responsabilità civile sarebbe compatibile con la tesi della c.d. "prestazione imposta" - secondo cui i costi posti a carico del proprietario incolpevole ex art. 253, d.lgs. 152/2006, si fonderebbero su un provvedimento ablatorio in relazione a fattispecie di responsabilità da atto illecito e da atto lecito. In termini, F. GOISIS, *La natura dell'ordine di bonifica e ripristino ambientale ex art. 17 D.lgs. 22 del 1997: la sua retroattività e la posizione del proprietario non responsabile della contaminazione*, in *Foro amm.*, 2004, 567; ID. *Caratteri e rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nell'ordinamento nazionale*, in *Foro amm. - CDS*, 2009, 2711.

Per un'analisi sulla compatibilità del sistema di tutela ambientale del d.lgs. 152/2006 con la regolamentazione europea si veda, F. DEGL'INNOCENTI, *Rischio di impresa e responsabilità civile*, Firenze, 2013.

<sup>168</sup>In giurisprudenza, l'orientamento conforme della Corte di Cassazione, tra cui, *ex multis*, Cass., sez. VI, 27 novembre 2014, n. 25214, in *Foro it., Mass.*, 2014, 886, è nel senso di ritenere l'art. 2051 c.c. un'ipotesi di responsabilità oggettiva basata sul nesso causale e non sul dolo o sulla colpa dell'agente.

<sup>169</sup>Tar Sicilia, Catania, sez. I, 26 luglio 2007, n. 1254, in *Red. amm. Tar.*, 2007, 7, ha ritenuto configurabile in capo al proprietario non coinvolto nella causazione dell'inquinamento una forma di responsabilità ex art. 2041 c.c., in virtù della quale, nel caso in cui abbia sostenuto costi di bonifica, può essere chiamato solo in via sussidiaria e nei limiti dell'arricchimento.

<sup>170</sup>Con. Stato, sez. V, 8 marzo 2005, n. 935, in *Foro amm. CDS*, 2005, 808, e Tar Catania, sez. II, 23 dicembre 2011, n. 3178, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui «l'art. 2051 c.c. non è affatto espressione di un principio di carattere generale dell'ordinamento né da esso può inferirsi siffatto principio di generale applicazione». In dottrina, F. CORTESE, *Bonifica di siti inquinati e responsabilità del proprietario*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 983 e ss., per il quale, sebbene la responsabilità ambientale in senso stretto si possa imputare solo all'inquinatore, al

La Corte di giustizia con la sentenza 9 marzo 2010, C-378/08<sup>171</sup>, ha affermato che l'obbligo di riparazione incombe sugli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo al verificarsi dell'inquinamento: gli operatori medesimi, pertanto, non devono farsi carico di oneri inerenti la riparazione di un inquinamento al quale non abbiano contribuito sotto il profilo causale.

Indicati le principali argomentazioni che ad avviso dell'Adunanza plenaria escluderebbero la sussistenza di una responsabilità «da posizione», ciò nonostante il Supremo Consesso ha comunque ritenuto che la normativa italiana potesse porsi in contrasto con il diritto comunitario, i cui principi potrebbero essere intesi nel senso di sancire la responsabilità a carico del proprietario incolpevole.

---

proprietario o gestore del suolo si può imputare una responsabilità civile *ex art.* 2051 c.c. «per non aver impedito che dal bene posto nella propria disponibilità sia derivato un pregiudizio nei beni posti nella disponibilità di altri soggetti»; L. PRATI, *La responsabilità per l'inquinamento pregresso e la "posizione di garanzia" nella normativa sulla bonifica dei siti contaminati*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 1, 159, che sottolinea l'assenza nel nostro ordinamento giuridico di «un principio generalizzato diretto a imporre un obbligo di agire per la rimozione dell'inquinamento cagionato da terzi in capo a chi sia succeduto a vario titolo nella titolarità o comunque nel controllo di un sito inquinato».

<sup>171</sup> Con la sentenza 9 marzo 2010, cause riunite C-478/08 e C-479/08, in *Foro it.* 2010, IV, 655, la Corte di giustizia ha affrontato alcuni aspetti determinanti della responsabilità ambientale di cui alla direttiva 2004/35/CE, messi in luce dal contrasto interpretativo sorto tra Tar Sicilia, Catania, sez. II, 20 luglio 2007, n. 1254, e Corte di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana, ordinanza 2 aprile 2008. Le tesi a confronto possono così sinteticamente riassumersi: il Tar sosteneva che la responsabilità ambientale dei proprietari e/o utilizzatori e/o concessionari di aree industriali inquinate andasse accertata sulla base di stringenti nessi causali e sul presupposto della loro colpa o dolo, mentre la Corte di giustizia Amministrativa inquadrava la responsabilità ambientale nel regime di responsabilità di tipo oggettivo, basata sul rapporto di «posizione» con il bene o l'attività. La Corte di giustizia dell'Unione Europea, nel rigettare quest'ultima impostazione, ha avuto modo di chiarire che la responsabilità ambientale si basa sulla dimostrazione dell'esistenza, anche per presunzioni, di un nesso causale fra la condotta di uno o più inquinatori individuabili e la contaminazione o i danni che si siano prodotti; (per l'applicazione di tali criteri da parte della giurisprudenza italiana v. par. 8). In dottrina sul caso oggetto della pronuncia si vedano, E. BLASI, N. PERNICE, A. C. SERVILLO, *Il difficile risanamento della Rada di Augusta*, 2009, 97 e G. TADDEI, *Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5 bis del D.L. n. 135/2009*, in *Amb. e svil.*, 2010, 122; ID. *Responsabilità, nesso causale e giusto procedimento*, nota a Corte di giustizia, 9 marzo 2010, C-478/08 e 479/08, in *Amb. e svil.*, 2010, 1, 443, sulla distinzione tra responsabilità «da posizione» e responsabilità oggettiva, che evidenzia come «il concetto di responsabilità da posizione non coincide con quello di responsabilità oggettiva»: la prima è una responsabilità svincolata non solo dal requisito della colpa ma anche dall'accertamento del nesso causale e legata solo al rapporto tra soggetto e una determinata *res*, la seconda prescinde dall'elemento della colpa ma non dal nesso causale.

È opportuno allora riepilogare e ricostruire quali siano gli estremi del ravvisato possibile contrasto comunitario.

Il principio «chi inquina paga» potrebbe essere inteso nel senso di imputare il danno comunque al proprietario perché quest'ultimo è colui che si trova nella situazione più adeguata per evitare il danno in modo più conveniente: in quest'ottica sembra che l'Adunanza plenaria, senza richiamarlo espressamente, evochi lo schema normativo della responsabilità per «rischio di impresa» codificato nell'art. 2049 c.c. che, svolgendosi nell'ambito di un'attività pericolosa, richiamerebbe nella sua sfera applicativa anche il 2050 c.c.<sup>172</sup>

I principi di prevenzione e precauzione potrebbero essere intesi nel senso di legittimare un intervento dell'autorità competente non solo quando l'incertezza riguardi l'evento di danno ma anche quando concerne il nesso

---

<sup>172</sup> La dottrina riconduce la responsabilità di cui all'art. 2049 c.c. al principio del «rischio di impresa» in base al quale «l'imprenditore è il soggetto che si trova nella situazione migliore per prevenire il danno e per assicurarsi contro il costo degli incidenti recati dalle sue attività imprenditoriali». L'art. 2050 c.c. riguarda invece la responsabilità per i danni cagionati da attività (pericolose) che sono destinate a generare danni con un grado di probabilità alto ma che per la loro utilità sociale sono considerate lecite. Così, P. G. MONATERI, *Manuale della responsabilità civile*, Torino 2001, 331 ss. e P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961, 57 ss.

La responsabilità di cui all'art. 2050 c.c. si fonda su una presunzione di colpa a carico del soggetto che svolge attività pericolosa che non avrebbe posto in essere le misure idonee a prevenire i danni di un'attività che sa di essere pericolosa. Tuttavia, a differenza dell'art. 2049 c.c., la responsabilità di cui all'art. 2050 c.c. presuppone il previo accertamento dell'esistenza del nesso eziologico - la prova del quale incombe sul danneggiato - tra l'esercizio dell'attività e l'evento dannoso, non potendo il soggetto agente essere investito da una presunzione di responsabilità rispetto ad un evento che non è ad esso riconducibile in alcun modo. Si tratta di due distinte ipotesi di responsabilità oggettiva, per struttura e *ratio*, che tuttavia sembrano essere entrambe evocate dall'Adunanza plenaria quando tiene conto della possibile opzione interpretativa secondo cui il principio «chi inquina paga» potrebbe essere ricondotto a una «oggettiva responsabilità imprenditoriale», «in base al quale gli operatori economici che producono e ritraggono profitti attraverso l'esercizio di attività pericolose, in quanto *ex se* inquinanti, o anche in quanto semplici utilizzatori di strutture produttive contaminate e fonte di perdurante contaminazione, sono perciò stesso tenuti a sostenere integralmente gli oneri necessari a garantire la tutela dell'ambiente e della salute della popolazione. In quest'ottica, ciò che rileva ai fini dell'individuazione del soggetto tenuto alle misure di riparazione, non è, quindi, tanto la circostanza di aver causato la contaminazione ma quelle di utilizzare, per motivi imprenditoriali e a scopo di lucro, i siti contaminati in maniera strumentale nell'esercizio dell'attività di impresa».

causale e quindi l'individuazione del soggetto responsabile di un danno certo<sup>173</sup>.

Il principio di correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati, laddove sia impossibile individuare l'autore della contaminazione, potrebbe essere interpretato nel senso di ritenere responsabile il proprietario del fondo che proprio per la sua posizione è il soggetto che meglio è in grado di controllare la fonte di pericolo rappresentata dal sito inquinato.

Infine, anche i considerando 13 e 24 e l'art. 8, par. 3, lett. b), della direttiva 2004/35/CE potrebbero essere intesi nel senso di non richiedere ai fini dell'imputazione della responsabilità la prova della causazione dell'inquinamento a carico del proprietario del fondo.

Pertanto, l'Adunanza ha ritenuto opportuno chiedere alla Corte di giustizia chiarimenti sull'esatta portata dei principi in materia ambientale e, in particolare, dei principi «chi inquina paga», di precauzione, di prevenzione e della correzione, in via prioritaria, alla fonte dei danni<sup>174</sup>.

---

<sup>173</sup> L'Adunanza plenaria specifica, infatti, che «In quest'ottica, quindi, i principi di precauzione e di prevenzione potrebbero legittimare l'imposizione, a prescindere dalla prova circa la sussistenza del nesso di causalità, in capo al soggetto che, essendo proprietario del sito contaminato, si trova nelle migliori condizioni per attuare, non solo le misure di prevenzione descritte dall'art. 240, comma 1, lett. i), ma anche le misure di sicurezza di emergenza».

Sul principio di precauzione da ultimo, Cons. Stato, sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6250, in *Il nuovo dir. amm.*, 2014, 3, 81, con nota di S. INGEGNATTI. La decisione è interessante perché esclude che l'applicazione del principio di precauzione possa sostanziarsi nell'adozione di misure basate su una valutazione meramente ipotetica del rischio richiedendo, di contro, una valutazione quanto più possibile completa. Accogliendo un approccio rigoroso del rischio sembra voler compensare la carenza di legalità formale (stante l'assenza di una precisa disciplina normativa sull'applicazione concreta del principio) con un recupero della legalità sostanziale (supplendo la c.d. crisi di legalità). Nella sentenza si legge che «la giuridicizzazione e la conseguente giustiziabilità del principio di precauzione passano attraverso la necessità di riconoscere canali istituzionali di coinvolgimento dei cittadini (...) nell'esercizio della funzione (globalmente rilevante) di amministrazione del rischio, sia a livello comunitario che a livello nazionale» e che «sul piano procedurale, l'adozione di misure fondate sul principio di precauzione è condizionata al preventivo svolgimento di una valutazione quanto più possibile completa dei rischi calata nella concretezza del contesto spazio temporale di riferimento, valutazione che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura».

In dottrina sul principio di precauzione, tra gli altri, F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005.

<sup>174</sup> In proposito la Corte di giustizia nella sentenza 6 ottobre 1982, causa 283/81, caso *Cilfit*, in *Foro it.*, 1983, IV, 63, con nota di A. TIZZANO e F. CAPOTORTI, ha subordinato la sussistenza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale (posto in capo alle giurisdizioni avverso le cui decisioni non è possibile proporre ricorso interno, art. 4 par. 3 TUE, ex art. 234 TCE), ad una valutazione da parte del giudice nazionale in ordine alla rilevanza comunitaria della questione e

La questione interpretativa sottoposta alla Corte di giustizia è «se i principi dell'Unione europea in materia ambientale sanciti dall'art. 191, par.2, del TFUE e dalla direttiva 2004/35/CE (art. 1 e 8, n. 3; 13e 24 considerando) – in particolare, il principio «chi inquina paga», il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente - ostino ad una normativa nazionale quale quella delineata dagli articoli 244, 245, 253 del d.lgs. 152/2006, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica».

Fin da ora si esprime una considerazione di fondo. Piuttosto che chiedere la verifica comunitaria della compatibilità con la disciplina europea della ricostruzione interpretativa che ammette la c.d. responsabilità da «posizione» del proprietario incolpevole, si sarebbe potuto dubitare della stessa disciplina nazionale che addebita, in ultima analisi, i costi ambientali alla pubblica amministrazione e, quindi, alla collettività.

Difatti, l'art. 250 cod. amb. prevede che, quando il responsabile non sia individuato o non provvede e sempreché né il proprietario incolpevole né altri soggetti interessati provvedano spontaneamente, l'obbligo di adozione delle misure di messa in sicurezza e di bonifica grava comunque in capo all'amministrazione competente e quindi in capo alla collettività; l'amministrazione a sua volta potrebbe rivalersi sul proprietario incolpevole nei limiti del vantaggio economico che questi ricava dalla bonifica dell'area inquinata (art. 253).

La disposizione in parola rappresenta la norma di chiusura del sistema

---

alla necessità della sua soluzione ai fini della definizione del giudizio pendente. Sul rinvio pregiudiziale, M. P. CHITI, *La tutela giurisdizionale*, in *Diritto amministrativo europeo*, in M. P. CHITI (a cura di), Milano, 2013, 380 ss.

di responsabilità ambientale. Ne consegue che se, da un lato, l'art. 250 cod. amb. esclude in radice la possibilità di una responsabilità da «posizione» in capo al proprietario incolpevole, dall'altro lato, si risolve, razionalmente, nell'introdurre un'ipotesi di responsabilità residuale in capo alla collettività. Ebbene, come detto, sarebbe stato forse più ragionevole sottoporre all'interpretazione della Corte la compatibilità comunitaria proprio di tale disposizione che addossa alla collettività il «peso» ed il «costo» della responsabilità altrui.

## **6. I criteri di imputazione nella disciplina comunitaria del danno ambientale.**

La Corte di giustizia, attesa la rilevanza degli interessi in gioco, non ha fatto attendere molto la propria risposta, decidendo la questione sottoposta al suo esame nel senso che la direttiva 2004/35/CE<sup>175</sup> non osta ad una normativa nazionale che, ove non sia individuato il responsabile del danno ambientale, non consente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario del sito non responsabile dalla contaminazione. Questi, si ribadisce anche in sede comunitaria, è tenuto unicamente al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nei limiti del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione degli interventi.

Nell'ambito del sistema della responsabilità civile, difatti, la sussistenza del nesso di causalità materiale tra l'autore della condotta ed il danno ambientale è un requisito imprescindibile per ogni forma di responsabilità (salvo i rari casi di responsabilità «da posizione» come ad esempio prevede l'art. 2049 c.c. per i «padroni e committenti»).

---

<sup>175</sup>Direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla Responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in GUEU L 143/56, 30 aprile 2004.

La concreta disciplina del nesso di causalità e le modalità del suo accertamento non sono tuttavia definite dal legislatore. È quindi affidata alla giurisprudenza l'individuazione e definizione della disciplina concreta.

Nell'interpretare la normativa comunitaria sul nesso di casualità, la Corte di giustizia ha affermato come sia indispensabile ai fini dell'imputazione della responsabilità per danno ambientale la sussistenza del nesso di causalità tra l'attività dell'operatore individuabile e il danno ambientale concreto e come il nesso sia imprescindibile sia nelle ipotesi di responsabilità soggettiva che oggettiva.

In tal senso depone sia il dato letterale (le disposizioni dell'art. 4, paragrafo 5, e dell'art. 11, paragrafo 2, ed il considerando n. 13 della direttiva. Nello stesso senso depone l'art. 8, paragrafo 3, lett. a), ed il considerando n. 20 della direttiva), sia la stessa giurisprudenza comunitaria e la ratio del regime di responsabilità.

L'importanza della sussistenza del nesso causale deriva infatti – ad avviso delle Corte – in primo luogo dalla circostanza che per un regime di responsabilità ambientale efficace sia necessario che l'autorità competente accerti «un nesso causale tra l'azione di uno o più operatori individuabili e il danno ambientale concreto e quantificabile al fine dell'imposizione a tale operatore o a tali operatori di misure di riparazione, a prescindere dal tipo di inquinamento di cui trattasi» .

Inoltre, l'importanza della presenza del nesso emerge dalle disposizioni riguardanti le «conseguenze da trarre dalla circostanza che l'operatore non abbia contribuito all'inquinamento o al rischio di inquinamento»; difatti, l'operatore «non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di riparazione adottate in applicazione di tale direttiva quando è in grado di dimostrare che i danni in questione sono opera di un terzo e si sono verificati nonostante l'esistenza di idonee misure di sicurezza, o sono conseguenza di un ordine o di un'istruzione impartiti da un'autorità pubblica».

## 7. Legittimazione attiva all'azione risarcitoria.

La disciplina della legittimazione attiva all'azione di responsabilità in forma specifica e per equivalente è disegnata sulla natura del bene ambiente inciso.

Come detto, infatti, l'ambiente è un bene giuridico le cui caratteristiche sono l'inappropiabilità e l'indivisibilità che pertanto consentono, sotto il profilo sostanziale, solo al soggetto esponenziale della collettività di farsi carico della sua tutela. Ne consegue, sotto il profilo processuale, che soltanto il soggetto esponenziale è legittimato all'esercizio dell'azione di responsabilità.

Sul versante della legittimazione attiva all'azione di responsabilità per danno ambientale vi è stata una sostanziale convergenza tra la soluzione comunitaria e quella allora vigente nel nostro ordinamento per cui la legittimazione in caso di lesione ambientale non può che essere in capo a soggetti pubblici<sup>176</sup>.

Difatti, l'art. 18 della legge n. 349/1986 prevede al comma 6 che «l'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo».

La norma aveva lo scopo di riservare al monopolio statale l'esercizio dell'azione di danno ambientale escludendo le associazioni ed i singoli dal diritto al risarcimento del danno ed ammettendo soltanto la facoltà di sollecitare, mediante denuncia, l'esercizio dell'azione di danno da parte dei soggetti legittimati all'azione (in favore delle associazioni e dei cittadini, art.

---

<sup>176</sup> In generale, sulla legittimazione procedimentale e processuale, M. OCCHIENA, *Situazioni soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, 2002; S. COGNETTI, *Quantità e qualità della partecipazione: tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milano, 2000; P. MANTINI, *Associazioni ambientaliste e interessi diffusi nel procedimento amministrativo: contributo allo studio della disciplina legale del procedimento amministrativo*, Padova, 1990. Specificatamente alla materia ambientale, F. CORTESE, *La partecipazione procedimentale e la legittimazione processuale in materia ambientale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 5, 498 e ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo*, comune, Torino, 2007, 312 e ss.; R. MONTANARO, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, in M.P. VIPIANA (a cura di), *Il diritto dell'ambiente salubre*, Padova, 2005, 191 e ss.

18, comma 4) ovvero intervenire adesivamente nel giudizio di danno o di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa (in favore delle associazioni, art. 18, comma 5).

La legittimazione degli enti territoriali era volta a far valere un diritto proprio al risarcimento del danno e non già della legittimazione a far valere in nome proprio un diritto altrui nelle forme della sostituzione processuale (art. 2900 c.c. e art. 81 c.p.c.).

Al fine di potenziare il sistema di tutela del danno ambientale con l'art. 4, comma 3, della legge n. 265/1999 si estese il novero dei soggetti cui riconoscere la legittimazione attiva alle associazioni di protezione ambientale di cui all'art. 13 della legge n. 349/1986.

Si trattava tuttavia non già di una legittimazione propria bensì di una vera e propria sostituzione processuale potendo le associazioni far esercitare le azioni che spettavano agli enti territoriali.

L'attuale versione dell'art. 311, comma 1, del codice dell'ambiente stabilisce in proposito che «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto».

Rispetto al passato, vi è la rilevante differenza della limitazione della legittimazione ad agire nei confronti degli enti territoriali; limitazione non prevista sotto la vigenza della legge n. 349/1986.

Può adesso agire per il risarcimento del danno ambientale esclusivamente il Ministero dell'ambiente, mentre la disciplina previgente ammetteva la legittimazione non solo dello Stato, ma anche degli Enti territoriali e, per opera della giurisprudenza prevalente, anche delle associazioni ambientaliste riconosciute<sup>177</sup>.

Resta ovviamente fermo il diritto all'azione risarcitoria da parte dei singoli direttamente danneggiati «dal fatto produttivo di danno ambientale,

---

<sup>177</sup> U. SALANITRO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, cit., 939.

nella loro salute o nei beni di loro proprietà» i quali pertanto possono «agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi» (art. 313, comma 7, d.lvo n. 152/2006).

Agli enti territoriali e locali, alle organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente nonché alle persone fisiche o giuridiche (che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta), rimane solamente la possibilità di presentare al Ministro dell'ambiente denunce ed osservazioni concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente.

Spetterà poi sempre al Ministro dell'ambiente valutare le richieste di intervento e le osservazioni e adottare i provvedimenti conseguenti, informando i richiedenti delle iniziative intraprese.

Fattispecie distinta dalla legittimazione all'azione di risarcimento per danno ambientale è quella concernente la legittimazione all'iniziativa giudiziaria nei confronti dei provvedimenti e/o dei silenzi posti in essere dal Ministero dell'ambiente in materia di tutela ambientale (su cui si v. *infra* il paragrafo sulla giurisdizione).

## **8. Profili di giurisdizione.**

In materia di danno ambientale il meccanismo di riparto di giurisdizione è peculiare.

Il codice dell'ambiente detta negli artt. 310 e 316 una specifica disciplina sulla giurisdizione nelle controversie in materia ambientale affidandone la cognizione al giudice amministrativo.

L'art. 310 del codice prevede che i soggetti di cui all'articolo 309, comma 1 (ossia le regioni, le province autonome e gli enti locali, anche

associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino e le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349) sono legittimati ad agire «per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti» adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta del codice dell'ambiente nonché «avverso il silenzio inadempiuto» del Ministro dell'ambiente e «per il risarcimento del danno subito» a causa del ritardo nell'attivazione, da parte della pubblica autorità, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale.

Il ricorso al giudice amministrativo può essere preceduto da un ricorso di natura amministrativa, c.d. in opposizione, ai sensi dell'articolo 310, commi 2 e 3. Rimane altresì salva la possibilità di presentare ricorso al Presidente della Repubblica nel termine di centoventi giorni dalla ricevuta notificazione o comunicazione dell'ordinanza o dalla sua piena conoscenza.

Anche avverso l'ordinanza ministeriale adottata ai sensi dell'art. 313 del codice dell'ambiente è prevista la giurisdizione del giudice amministrativo.

In questo caso l'art. 316 del codice riconosce la legittimazione ad agire al trasgressore il quale, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza, può ricorrere al Tribunale amministrativo regionale competente in relazione al luogo nel quale si è prodotto il danno ambientale, salvo anche in questo far precedere l'azione giurisdizionale dal ricorso in opposizione di cui all'articolo 310, commi 2 e 3.

In ogni caso, il trasgressore può proporre altresì ricorso al Presidente della Repubblica nel termine di centoventi giorni dalla ricevuta notificazione o comunicazione dell'ordinanza o dalla sua piena conoscenza.

In entrambi i casi la giurisdizione del giudice amministrativo è di natura esclusiva ai sensi dell'art. 133, comma, 1 lett. s), c.p.a..

In materia di danno ambientale tuttavia non si radica unicamente la giurisdizione del giudice amministrativo.

Come ricordato a proposito del principio di alternatività tra le tutele, il Ministero può altresì agire con l'azione civile innanzi al giudice ordinario. Ne deriva che a seconda dell'opzione prescelta dal Ministero si verifica uno spostamento della giurisdizione che prescinde dai criteri ordinari di riparto.

Si discute, infine, se in materia di danno ambientale il giudice amministrativo abbia anche cognizione estesa al merito.

Ai sensi dell'art. 134, comma 1, lett. c), c.p.a. il giudice amministrativo ha cognizione estesa al merito nelle controversie aventi ad oggetto «le sanzioni pecuniarie la cui contestazione è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo».

Dunque, l'ordinamento circoscrive la giurisdizione di merito soltanto alle controversie in materia di sanzioni amministrative e non in generale alle controversie in materia di danno ambientale.

Pertanto, poichè le ipotesi di giurisdizione esclusiva sono tassative e vanno interpretate restrittivamente, deve escludersi – nelle ipotesi diverse dalle controversie riguardanti le sanzioni pecuniarie – che in materia di danno ambientale vi sia giurisdizione di merito del giudice amministrativo.

## **9. La giurisdizione sulle sanzioni amministrative.**

Le sanzioni amministrative rappresentano la reazione dell'ordinamento alla violazione di un precetto.

Come detto, sulle sanzioni amministrative irrogate ai sensi del codice dell'ambiente non vi è giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Trova applicazione quindi il criterio generale di riparto di giurisdizione del *petitum* sostanziale ovvero della consistenza della situazione soggettiva di cui si chiede tutela.

Preliminare al radicamento della giurisdizione sulle sanzioni, è l'individuazione della natura giuridica delle sanzioni.

Al riguardo si suole distinguere tra: a) sanzioni in senso stretto con finalità afflittiva, volte a punire il responsabile dell'illecito con scopo di prevenzione generale e speciale; b) sanzioni in senso lato con funzione ripristinatoria in forma specifica o per equivalente (es. abuso edilizio) dell'interesse pubblico leso dal comportamento antigiuridico. Le sanzioni in senso stretto si distinguono a loro volta, in: sanzioni pecuniarie; sanzioni interdittive.

Gli orientamenti raggiunti dalla giurisprudenza in materia di sanzioni amministrative consentono di tracciare il seguente schema riassuntivo:

- in presenza di sole sanzioni punitive, la giurisdizione è del giudice ordinario poiché in tal caso l'amministrazione è priva di discrezionalità in ordine all'*an* e al *quando* e svolge un'attività del tutto simile a quella dell'autorità giudiziaria intesa quale attività di applicazione obiettiva e imparziale della legge al caso concreto con obbligo di esercitare l'azione e concludere il procedimento; in materia di sanzioni punitive vige il principio di legalità sostanziale (artt. 23 e 97 Cost.), in virtù del quale il privato è titolare di un diritto soggettivo perfetto a non subire imposizioni patrimoniali al di fuori dei casi previsti dalla legge, per cui la sanzione applicata al di fuori dei casi di legge integra gli estremi della lesione *sine titulo* della sfera giuridica e non è ipotesi di scorretto esercizio del potere<sup>178</sup>.
- in presenza di sole sanzioni ripristinatorie, la giurisdizione è del giudice amministrativo atteso che la sanzione è espressione del potere amministrativo discrezionale volto a tutelare il medesimo interesse pubblico al cui soddisfacimento è preordinata la funzione amministrativa assistita dalla sanzione;
- se la previsione normativa prevede una scelta alternativa sulla sanzione da applicare (afflittiva o ripristinatoria), la giurisdizione è del giudice amministrativo (alternatività delle sanzioni) attesa l'omogeneità

---

<sup>178</sup> Cons. Stato 27 giugno 2012, nn. 3786-3787, in *Foro it.* 2013, 9, III, 488-490, con nota di C.M. TANZARELLA, *In tema di giurisdizione civile ordinaria per le sanzioni amministrative*.

funzionale delle sanzioni e poiché interviene una scelta discrezionale della p.a. a fronte della quale la posizione del privato è di interesse legittimo;

- in presenza di sanzioni cumulative, la giurisdizione è del giudice ordinario poiché non vi è scelta discrezionale ma l'irrogazione è collegata a presupposti di legge; tuttavia, in tal caso si registra un contrasto tra giudice ordinario e giudice amministrativo anche alla luce del criterio di riparto *ex* Corte cost. 204/2004.

## **10. La competenza sulle sanzioni amministrative in materia ambientale.**

La competenza ad irrogare sanzioni amministrative in materia ambientale è alquanto variegata. La competenza è, infatti, ripartita tra i vari livelli di governo: tra gli enti locali, enti territoriali ed altre amministrazioni. Così ad esempio la competenza spetta in generale alle Regioni per le sanzioni amministrative pecuniarie relativamente alla disciplina della Parte III del codice dell'ambiente (art. 135<sup>179</sup>), alle Province e ai Comuni per le sanzioni amministrative pecuniarie relativamente alle disposizioni della Parte IV del codice dell'ambiente (art. 262<sup>180</sup>), al Corpo delle capitanerie di porto, alla Guardia costiera e gli altri organi di polizia giudiziaria relativamente

---

<sup>179</sup> Dispone il testo dell'art. 135, rubricato «Competenza e giurisdizione» quanto segue.

1. In materia di accertamento degli illeciti amministrativi, all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie provvede, con ordinanza-ingiunzione ai sensi degli artt. 18 e ss. della l. 24 novembre 1981, n. 689, la regione o la provincia autonoma nel cui territorio è stata commessa la violazione, ad eccezione delle sanzioni previste dall'art. 113, comma 8, per le quali è competente il comune, fatte salve le attribuzioni affidate dalla legge ad altre pubbliche autorità.

<sup>180</sup> Art. 262, «Competenza e giurisdizione»

1. Fatte salve le altre disposizioni della l. 24 novembre 1981, n. 689, in materia di accertamento degli illeciti amministrativi, all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla parte quarta del presente decreto provvede la provincia nel cui territorio è stata commessa la violazione, ad eccezione delle sanzioni previste dall'art. 261, comma 3, in relazione al divieto di cui all'art. 226, comma 1, per le quali è competente il comune.

all'immissione sul mercato e all'utilizzo di combustibili per uso marittimo (art. 296<sup>181</sup>).

La predetta ripartizione di competenze potrebbe essere ritenuta non conforme ai criteri di riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni in materia di «tutela» ambientale. Difatti, l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. prevede che lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia di «tutela dell'ambiente». Inoltre, ai sensi dell'art. 118, comma 2, Cost., nelle materie di competenza legislativa esclusiva lo Stato ha in via generale «potestà regolamentare».

Ne consegue che l'attribuzione della competenza esclusiva in materia di «tutela» dell'ambiente in capo allo Stato dovrebbe precludere la competenza delle Regione ad esercitare in questa materia funzioni amministrativi e quindi il

---

<sup>181</sup> Art. 296, «Controlli e sanzioni»

...

5. Salvo che il fatto costituisca reato, sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da 15.000 a 150.000 euro coloro che immettono sul mercato combustibili per uso marittimo aventi un tenore di zolfo superiore ai limiti previsti nell'art. 295 e l'armatore o il comandante che, anche in concorso tra loro, utilizzano combustibili per uso marittimo aventi un tenore di zolfo superiore a tali limiti. In caso di recidiva e in caso di infrazioni che, per l'entità del tenore di zolfo o della quantità del combustibile o per le caratteristiche della zona interessata, risultano di maggiore gravità, all'irrogazione segue, per un periodo da un mese a due anni:

a) la sospensione dei titoli professionali marittimi o la sospensione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche nell'esercizio dei quali l'infrazione è commessa, ovvero, se tali sanzioni accessorie non sono applicabili;

b) l'inibizione dell'accesso ai porti italiani per il comandante che ha commesso l'infrazione o per le navi dell'armatore che ha commesso l'infrazione.

6. In caso di violazione dell'art. 295, comma 10, il comandante è punito con la sanzione amministrativa prevista dall'articolo 1193 del codice della navigazione.

7. Salvo che il fatto costituisca reato, chi, senza commettere l'infrazione di cui al comma 5, non consegna il bollettino o il campione di cui all'art. 295, comma 11, o consegna un bollettino in cui l'indicazione ivi prevista sia assente è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 15.000 euro. Con la stessa sanzione è punito chi, senza commettere l'infrazione di cui al comma 5, non conserva a bordo il bollettino o il campione previsto dall'art. 295, comma 11.

8. I fornitori di combustibili che non comunicano in termini i dati previsti dall'art. 295, comma 12, sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 30.000 euro.

9. All'accertamento delle infrazioni previste dai commi da 5 a 8, provvedono, con adeguata frequenza e programmazione e nell'ambito delle rispettive competenze, ai sensi degli artt. 13 e ss. della l. 24 novembre 1981, n. 689, il Corpo delle capitanerie di porto, la Guardia costiera, gli altri soggetti di cui all'articolo 1235 del codice della navigazione e gli altri organi di polizia giudiziaria. All'irrogazione delle sanzioni previste da tali commi provvedono le autorità marittime competenti per territorio e, in caso di infrazioni attinenti alla immissione sul mercato, le regioni o le diverse autorità indicate dalla legge regionale. Restano ferme, per i fatti commessi all'estero, le competenze attribuite alle autorità consolari.

potere di irrogare sanzioni amministrative. Più chiaramente, spettando allo Stato la potestà legislativa esclusiva e regolamentare in materia di «tutela» ambientale, non troverebbe copertura costituzionale l'attribuzione di funzioni amministrative in materia di «tutela» dell'ambiente in capo alle Regioni.

La questione posta è sicuramente nevralgica nel sistema della tutela integrata dell'ambiente. Per comprendere la tenuta costituzionale dell'attuale sistema che attribuisce competenze amministrative sanzionatorie alle Regioni occorre riepilogare brevemente il riparto di competenze legislative tra Stato e regioni in materia ambientale.

Come l'art. 117 Cost. disciplina il riparto della potestà legislativa di primo e secondo grado tra Stato e Regioni. Il riparto della titolarità delle funzioni amministrative è invece disciplinato dall'art. 118 Cost. dove si prevede come preferenziale il criterio di allocazione delle funzioni amministrative in capo al livello di governo prossimo alla collettività di riferimento sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e decentramento. Le funzioni possono essere allocate in ordine crescente verso livelli di governo superiori soltanto «per assicurare l'esercizio unitario» delle stesse e sempre che siano rispettati i ricordati principi di sussidiarietà, differenziazione e decentramento.

Come detto ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., spetta allo Stato la potestà legislativa esclusiva e regolamentare in materia di «tutela» ambientale mentre in via preferenziale spetta ai Comuni ai sensi dell'art. 118 Cost. l'esercizio delle funzioni amministrative. Le Regioni quindi, a rigore, non sarebbero titolari in materia di funzioni amministrative.

Tuttavia, ai sensi dell'art. 118, comma 1, Cost., le Regioni possono esercitare funzioni amministrative qualora ricorrano i presupposti sopra indicati (esercizio unitario delle funzioni e rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e decentramento) e sempreché il conferimento avvenga sulla base di un'espressa previsione di legge da parte dello Stato. Le Regioni possono cioè esercitare funzioni amministrative di «tutela» dell'ambiente se ed

in quanto ad esse sono state conferite dallo Stato in attuazione del principio di sussidiarietà ai sensi dell'art. 118, comma 1, Cost.<sup>182</sup>.

Si tratta allora di comprendere se esistono i presupposti previsti dalla Costituzione per l'esercizio delle competenze amministrative.

Ebbene tali presupposti sembrano sussistere. Con il codice dell'ambiente, il legislatore ha infatti allocato in capo alle Regioni la competenza ad esercitare poteri sanzionatori in materia di «tutela» dell'ambiente nei limiti di volta in volta previsti dalle disposizioni sede del conferimento di competenza. Le Regioni possono quindi esercitare il potere sanzionatorio in quanto ad esse è stato loro conferito dallo Stato mediante un'espressa delega legislativa che costituisce la base legale per l'attribuzione della funzioni e quindi per l'esercizio del potere, esercizio che dovrà ovviamente rispettare le regole generali valide per i procedimenti sanzionatori (legge n. 241 del 1990).

In altri termini, la legge attributiva delle competenze è lo stesso codice dell'ambiente e per esso le singole disposizioni che svolgono al contempo il ruolo di norma di conferimento delle funzioni ai sensi dell'art. 118 Cost. e quello di norma attributiva (principio di legalità-indirizzo) e regolatoria (principio di legalità-garanzia) del potere amministrativo ai sensi dell'art. 97 Cost..

Non sembra allora esserci alcun contrasto con la Carta costituzionale dal momento che le funzioni amministrative possono essere esercitate anche in materia di competenza esclusiva dello Stato se ed in quanto una legge statale lo preveda. Nella specie, il legislatore si è valso di tale facoltà adottando un'espressa legge attributiva di competenze amministrative, rappresentata dalle disposizioni del codice dell'ambiente sopra richiamate. Che ciò sia avvenuto proprio nell'ambito della disciplina generale sulla tutela dell'ambiente, mediante singole disposizioni normative, non deve meravigliare. Il legislatore costituzionale infatti non ha tipizzato modalità e tempi dell'allocazione del

---

<sup>182</sup> In questo senso, Corte costituzionale 4 giugno 2010 n. 193, a proposito delle funzioni in materia di tutela e valorizzazione delle aree regionali protette.

conferimento delle funzioni amministrative, ma si è limitato a prevederne i presupposti (esercizio unitario delle funzioni e rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e decentramento) e le forme (legge dello Stato).

In conclusione, non sembra sussistere alcuna incompatibilità tra titolarità della potestà esclusiva dello Stato in materia di «tutela» dell'ambiente ed esercizio delle funzioni amministrative in capo alle Regioni, pur sfornite di competenza legislativa in materia. L'esercizio delle funzioni amministrative di natura sanzionatoria delle Regioni trova copertura costituzionale nella legge dello Stato (codice dell'ambiente) e a sua volta il potere sanzionatorio trova copertura legale nelle singole disposizioni che vengono di volta in volta in gioco (artt. 112<sup>183</sup>, 113<sup>184</sup>, 133<sup>185</sup>, 135, 262, 296, 314<sup>186</sup>, codice dell'ambiente).

---

<sup>183</sup> Art. 112, «Utilizzazione agronomica», dispone quanto segue.

1. Fermo restando quanto previsto dall'art. 92 per le zone vulnerabili e dal d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, per gli impianti di allevamento intensivo di cui al punto 6.6 dell'Allegato 1 al predetto decreto, l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari, sulla base di quanto previsto dalla l. 11 novembre 1996, n. 574, nonché dalle acque reflue provenienti dalle aziende di cui all'art. 101, comma 7, lettere a), b) e c), e da piccole aziende agroalimentari, così come individuate in base al decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali di cui al comma 2, è soggetta a comunicazione all'autorità competente ai sensi dell'art. 75 del presente decreto.

2. Le regioni disciplinano le attività di utilizzazione agronomica di cui al comma 1 sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali adottati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle attività produttive, della salute e delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del predetto decreto ministeriale, garantendo nel contempo la tutela dei corpi idrici potenzialmente interessati ed in particolare il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità di cui alla parte terza del presente decreto.

3. Nell'ambito della normativa di cui al comma 2, sono disciplinati in particolare:

- a) le modalità di attuazione degli artt. 3, 5, 6 e 9 della l. 11 novembre 1996, n. 574.
- b) i tempi e le modalità di effettuazione della comunicazione, prevedendo procedure semplificate nonché specifici casi di esonero dall'obbligo di comunicazione per le attività di minor impatto ambientale;
- c) le norme tecniche di effettuazione delle operazioni di utilizzo agronomico;
- d) i criteri e le procedure di controllo, ivi comprese quelle inerenti l'imposizione di prescrizioni da parte dell'autorità competente, il divieto di esercizio ovvero la sospensione a tempo determinato dell'attività di cui al comma 1 nel caso di mancata comunicazione o mancato rispetto delle norme tecniche e delle prescrizioni impartite;
- e) le sanzioni amministrative pecuniarie fermo restando quanto disposto dall'art. 137, comma

15

<sup>184</sup> Art. 113, «Acque meteoriche di dilavamento e acque di prima pioggia» stabilisce che:

«1. Ai fini della prevenzione di rischi idraulici ed ambientali, le regioni, previo parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, disciplinano e attuano:

---

a) le forme di controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate;

b) i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione.

2. Le acque meteoriche non disciplinate ai sensi del comma 1 non sono soggette a vincoli o prescrizioni derivanti dalla parte terza del presente decreto.

3. Le regioni disciplinano altresì i casi in cui può essere richiesto che le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne siano convogliate e opportunamente trattate in impianti di depurazione per particolari condizioni nelle quali, in relazione alle attività svolte, vi sia il rischio di dilavamento da superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose o di sostanze che creano pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici.

4. È comunque vietato lo scarico o l'immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee.»

<sup>185</sup> Art. 133, «Sanzioni amministrative»

«1. Chiunque, salvo che il fatto costituisca reato e fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, commi 2 e 3, nell'effettuazione di uno scarico superi i valori limite di emissione fissati nelle tabelle di cui all'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, oppure i diversi valori limite stabiliti dalle regioni a norma dell'art. 101, comma 2, o quelli fissati dall'autorità competente a norma dell'art. 107, comma 1, o dell'art. 108, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa da tremila euro a trentamila euro. Se l'inosservanza dei valori limite riguarda scarichi recapitanti nelle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano di cui all'art. 94, oppure in corpi idrici posti nelle aree protette di cui alla vigente normativa, si applica la sanzione amministrativa non inferiore a ventimila euro.

2. Chiunque apra o comunque effettui scarichi di acque reflue domestiche o di reti fognarie, servite o meno da impianti pubblici di depurazione, senza l'autorizzazione di cui all'art. 124, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, è punito con la sanzione amministrativa da seimila euro a sessantamila euro. Nell'ipotesi di scarichi relativi ad edifici isolati adibiti ad uso abitativo la sanzione è da seicento euro a tremila euro.

3. Chiunque, salvo che il fatto costituisca reato, al di fuori delle ipotesi di cui al comma 1 e di cui all'articolo 29-quattordicesimo, comma 2, effettui o mantenga uno scarico senza osservare le prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione o fissate ai sensi dell'art. 107, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da millecinquecento euro a quindicimila euro.

4. Chiunque, salvo che il fatto costituisca reato, effettui l'immersione in mare dei materiali indicati all'art. 109, comma 1, lettere a) e b), ovvero svolga l'attività di posa in mare di cui al comma 5 dello stesso articolo, senza autorizzazione, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da millecinquecento euro a quindicimila euro.

5. Salvo che il fatto costituisca reato, fino all'emanazione della disciplina regionale di cui all'art. 112, comma 2, chiunque non osservi le disposizioni di cui all'art. 170, comma 7, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da seicento euro a seimila euro.

6. Chiunque, salvo che il fatto costituisca reato, non osservi il divieto di smaltimento dei fanghi previsto dall'art. 127, comma 2, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da seimila euro a sessantamila euro.

7. Salvo che il fatto costituisca reato, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da tremila euro a trentamila euro chiunque:

a) nell'effettuazione delle operazioni di svaso, sghiaamento o sfangamento delle dighe, superi i limiti o non osservi le altre prescrizioni contenute nello specifico progetto di gestione dell'impianto di cui all'art. 114, comma 2;

b) effettui le medesime operazioni prima dell'approvazione del progetto di gestione.

8. Chiunque violi le prescrizioni concernenti l'installazione e la manutenzione dei dispositivi per la misurazione delle portate e dei volumi, oppure l'obbligo di trasmissione dei risultati delle misurazioni di cui all'art. 95, comma 3, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da

Né invero può sussistere incompatibilità tra l'attuale sistema sanzionatorio e quello che prevede l'attribuzione esclusiva delle competenze in materia di risarcimento del danno ambientale in capo allo Stato (art. 311 codice dell'ambiente).

La possibilità di chiedere ed ottenere il risarcimento del danno ambientale non è altro che una delle varie forme di tutela del valore ambiente che possono essere previste. La tutela risarcitoria compete in via esclusiva allo Stato poiché, nel cambiamento di prospettiva intervenuto nella materia che pone al centro del sistema il ripristino ambientale (sopra ricordato), era ed è necessario garantire l'esigenza di una gestione unitaria del bene. La Corte costituzionale ha del resto precisato come «un intervento di risanamento frazionato e diversificato, su base "micro territoriale", oltre ad essere incompatibile sul piano teorico con la natura stessa della qualificazione della situazione soggettiva in termini di potere (funzionale), contrasterebbe con l'esigenza di una tutela sistemica del bene; tutela che, al contrario, richiede sempre più una visione e strategie sovranazionali, come posto in evidenza, oltre che dalla disciplina comunitaria, dall'ultima Conferenza internazionale

---

millecinquecento euro a seimila euro. Nei casi di particolare tenuità la sanzione è ridotta ad un quinto.

9. Chiunque non ottemperi alla disciplina dettata dalle regioni ai sensi dell'art. 113, comma 1, lettera b), è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da millecinquecento euro a quindicimila euro.

<sup>186</sup> Art. 314, «Contenuto dell'ordinanza»

«1. L'ordinanza contiene l'indicazione specifica del fatto, commissivo o omissivo, contestato, nonché degli elementi di fatto ritenuti rilevanti per l'individuazione e la quantificazione del danno e delle fonti di prova per l'identificazione dei trasgressori.

2. L'ordinanza fissa un termine, anche concordato con il trasgressore in applicazione dell'art. 11 della l. 7 agosto 1990, n. 241, per il ripristino dello stato dei luoghi a sue spese, comunque non inferiore a due mesi e non superiore a due anni, salvo ulteriore proroga da definire in considerazione dell'entità dei lavori necessari.

3. La quantificazione del danno deve comprendere il pregiudizio arrecato alla situazione ambientale con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino.

4. In caso di sentenza di condanna in sede penale o di emanazione del provvedimento di cui all'articolo 444 del codice di procedura penale, la cancelleria del giudice che ha emanato la sentenza o il provvedimento trasmette copia degli stessi al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro cinque giorni dalla loro pubblicazione.

5. Le regioni, le province autonome e gli altri enti territoriali, al fine del risarcimento del danno ambientale, comunicano al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare le sanzioni amministrative, entro dieci giorni dall'avvenuta irrogazione.

6. Le ordinanze ministeriali di cui agli artt. 304, comma 3, e 313 indicano i mezzi di ricorso ed i relativi termini.»

sul clima tenutasi a Parigi nel 2015, secondo quanto previsto dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici»<sup>187</sup>.

Ma se all'esigenza di unitarietà della gestione del bene ambientale non può sottrarsi la fase risarcitoria (il che giustifica l'accentramento della legittimazione), l'attribuzione della legittimazione esclusiva delle forme di tutela risarcitoria in capo allo Stato non esclude né è incompatibile con altre forme di tutela che possono essere messe in campo al fine di garantire la ricordata tutela integrata del bene ambiente in sede decentrata. Tra queste forme di tutela può annoverarsi anche la tutela sanzionatoria.

Presupposti diversi e finalità distinte delle misure sanzionatorie costituiscono il fondamento del riparto di competenza. Le misure sanzionatorie, in quanto dirette a raggiungere obiettivi diversi dalla tutela risarcitoria (e amministrativa) e finalizzate a sanzionare condotte-evento distinte da quelle interessate dalle misure risarcitorie, sono attribuite a soggetti diversi dallo Stato secondo criteri di territorialità - oltre che sulla base dei ricordati principi di sussidiarietà, differenziazione e decentramento - in modo da assicurarne effettività ed utilità.

## **11. Conclusioni.**

Esaurita la trattazione degli orientamenti della giurisprudenza nazionale e comunitaria in ordine alla individuazione dei criteri di imputazione e dei conseguenti criteri di delimitazione del risarcimento del danno è possibile trarre qualche conclusione.

---

187 Così da ultimo, Corte costituzionale 1 giugno 2016 n. 126, a proposito che ha dichiarato che non è fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 della Costituzione, nonché al principio di ragionevolezza – dell'art. 311, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nella parte in cui attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e per esso allo Stato, la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della Regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno; tale normativa infatti non esclude che sussista il potere di agire di altri soggetti, comprese le istituzioni rappresentative di comunità locali, per i danni specifici da essi subiti.

Il nodo di partenza della suddetta riflessione riguarda l'individuazione del soggetto tenuto all'adozione delle misure di riparazione del danno ambientale. La Corte di giustizia ha circoscritto l'ambito di applicazione della direttiva ambientale alle fattispecie di danno eziologicamente riconducibili a singoli soggetti. In tal senso è dirimente il nesso causale come perno del regime di responsabilità ambientale attraverso cui individuare chi è tenuto a sopportare il costo dei danni ambientali. Pertanto, ove non sia individuato il responsabile del danno è esclusa la possibilità di imporre l'esecuzione di misure di riparazione e prevenzione al proprietario del sito non responsabile della contaminazione.

Ne consegue che è il responsabile della contaminazione, ove individuato, a prescindere dalla proprietà del sito inquinato, ad essere tenuto al risarcimento del danno in forma specifica o per equivalente.

La legittimazione attiva all'azione di responsabilità spetta esclusivamente al Ministero dell'ambiente, mentre gli enti territoriali e locali, le organizzazioni preposte alla tutela ambientale nonché le persone fisiche e giuridiche possono solo sollecitare l'esercizio dell'azione.

Inoltre ai medesimi soggetti è riconosciuta la legittimazione ad agire, dinnanzi al giudice amministrativo, per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti illegittimi, avverso il silenzio inadempimento e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'adozione da parte dell'autorità pubblica delle misure di riparazione prevenzione e contenimento del danno ambientale.

Da ciò pare potersi dedurre che la pretesa individuale al corretto esercizio del potere amministrativo finalizzato alla tutela dell'ambiente assuma il carattere di interesse legittimo, coerentemente con gli approdi giurisprudenziali esaminati in precedenza.



## CAPITOLO IV

### IL NESSO DI CAUSALITÀ

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il nesso causale in relazione ai singoli rimedi. - 3. Il nesso causale nell'ambito del principio di precauzione. - 4. Il nesso causale nell'ambito del principio «chi inquina paga». - 5. Corollari applicativi del nesso di causalità in materia ambientale. - 6. Il nesso casuale in materia di inquinamento diffuso. - 7. Considerazioni sul duplice accertamento del nesso di causalità. - 8. Un esempio dell'accertamento del nesso causale nella responsabilità amministrativa in materia ambientale. - 9. Conclusioni.

#### 1. Premessa.

L'analisi parte dalla constatazione dell'esistenza di un doppio nesso causale, materiale e giuridico, che trova spazio anche, e soprattutto, nell'ambito della responsabilità ambientale. Oltre alle espresse previsioni dedicate alla causalità materiale, assumeranno valenza pregnante nell'analisi i numerosi ed espliciti riferimenti normativi che riguardano la causalità giuridica.

In via preliminare giova ricordare (ma il tema sarà ripreso approfonditamente in seguito) che secondo l'unanime orientamento della giurisprudenza, accertato che l'evento dannoso è l'effetto di una condotta attiva o omissiva di un operatore economico (causalità materiale), al fine di circoscrivere l'area dei danni risarcibili - e dunque il *quantum* risarcitorio - occorre (ancora) accertare un altro nesso causale: quello tra l'evento dannoso e le conseguenze pregiudizievoli (causalità giuridica).

L'accertamento dell'*an debeat* pone infatti l'interprete in una prospettiva interna rispetto all'*agere* giacché si tratta di stabilire l'eziologia tra l'esercizio di un potere di autonomia privata e la lesione alla situazione giuridica soggettiva, ossia all'ambiente. L'accertamento del *quantum debeat* invece richiede un punto di osservazione esterno all'esercizio del potere, dal quale accertare i danni da questo cagionato, che siano conseguenza "immediata e diretta" di quello.

Tale constatazione è alla base delle disposizioni legislative, comunitarie e nazionali, con le quali il legislatore ha affrontato la problematica causale nel danno ambientale, "sperando" così di districarsi tra i grovigli causali e di risolvere i vari punti oscuri riguardanti l'essenza e l'operatività in concreto del nesso giuridico.

## **2. Il nesso causale in relazione ai singoli rimedi.**

Poiché i rimedi previsti a tutela della risorsa ambiente sono molteplici e tutti si distinguono per funzioni e presupposti diversi, non è possibile tracciare l'*identikit* di un unico nesso causale.

Il nesso di causalità tra condotta ed evento e tra evento e pregiudizio non può avere le stesse caratteristiche in relazione ai diversi rimedi che vengono in considerazione (precauzionali, preventivi, ripristinatori, risarcitori).

Analizzando le caratteristiche dei vari rimedi emerge infatti come essi siano strutturati in maniera diversa tra loro sia per ciò che concerne i presupposti applicativi sia per la soglia di attenzione verso la tutela del bene-ambiente (anticipata o successiva rispetto al pregiudizio della risorsa).

È possibile quindi individuare una disciplina del nesso causale che sposi le caratteristiche del rimedio che di volta in volta viene in rilievo in modo da assicurare una tutela efficiente della risorsa.

Nel proseguo del lavoro si propongono ipotesi di disciplina del nesso causale diverse tra loro calibrate sugli interessi presi in considerazione delle

norme di azione e di relazione che vengono in rilievo nelle forme di tutela dell'ambiente.

Possiamo ora esaminare il nesso di causalità nelle varie ipotesi di rimedi posti a tutela dell'interesse ambientale.

### **3. Il nesso causale nell'ambito del principio di precauzione.**

La giurisprudenza nazionale che si è occupata di vagliare la legittimità delle misure adottate in attuazione del principio di precauzione ha delineato una disciplina del nesso causale del tutto peculiare.

Si è infatti precisato che le misure precauzionali sono giustificate in presenza di «indizi specifici i quali, senza escludere l'incertezza scientifica, permettano ragionevolmente di concludere, sulla base dei dati disponibili che risultano maggiormente affidabili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale, che l'attuazione di tali misure è necessaria al fine di evitare pregiudizi all'ambiente o alla salute»<sup>188</sup>; che non si «richiede l'esistenza di evidenze scientifiche consolidate sulla correlazione tra la causa, oggetto di divieto o limitazione, e gli effetti negativi che ci si prefigge di eliminare o ridurre» non si richiede che siano «conosciuti con certezza i rischi connessi ad un'attività potenzialmente pericolosa»<sup>189</sup>; che non è necessario che «siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa» o che i «danni siano poco conosciuti o solo potenziali»<sup>190</sup>.

L'esame degli orientamenti emersi in giurisprudenza ha consegnato una disciplina del nesso causale che si caratterizza per non richiedere alcuna certezza assoluta tra la condotta e l'evento, ma neppure un grado di certezza che risponda al tradizionale criterio del «più probabile che non». Si richiede, invece, in linea con la tipologia di tutela prevista, che non sia semplicemente improbabile il verificarsi del pregiudizio.

<sup>188</sup> Cons. Stato, sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6250, cit.

<sup>189</sup> Cons. Stato, sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6250, cit.

<sup>190</sup> Cons. Stato, sez. V, 18 maggio 2015, n. 2495, cit.

Dunque, un nesso causale improntato al criterio della «non improbabilità» o del «non improbabile».

#### **4. Il nesso di causalità nell'ambito del principio «chi inquina paga».**

Dalla giurisprudenza comunitaria sembra emergere che «chi inquina paga» assume effettiva portata precettiva attraverso il nesso causale, imponendosi come regola giuridica in grado, non solo di evitare che i costi ambientali ricadano sulla collettività, quanto piuttosto di internalizzare tali costi in capo ad un soggetto individuato quale effettivo inquinatore<sup>191</sup> nell'ambito di un regime di responsabilità sia di tipo oggettivo che soggettivo.

In tal senso depongono, oltre la *ratio* del regime di responsabilità, il dato positivo e la stessa giurisprudenza comunitaria.

L'importanza della sussistenza del nesso causale, infatti, deriverebbe in primo luogo dalla circostanza che per un efficace regime di responsabilità ambientale «è necessario che sia accertato dall'autorità competente un nesso causale tra l'azione di uno o più operatori individuabili e il danno ambientale concreto e quantificabile al fine dell'imposizione a tale operatore o a tali operatori di misure di riparazione, a prescindere dal tipo di inquinamento di cui trattasi» (art. 4, par. 5, art. 11, par. 2, e considerando 13 della direttiva 2004/35/CE).

Inoltre, la rilevanza del nesso emerge dalle disposizioni riguardanti le «conseguenze da trarre dalla circostanza che l'operatore non abbia contribuito all'inquinamento o al rischio di inquinamento»; difatti, l'operatore «non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di riparazione adottate in applicazione di tale direttiva quando è in grado di dimostrare che i danni in questione sono opera di un terzo e si sono verificati nonostante l'esistenza di idonee misure di

---

<sup>191</sup> F. GOISIS, *Caratteri e rilevanza del principio comunitario «chi inquina paga» nell'ordinamento nazionale*, cit., 2716.

sicurezza, o sono conseguenza di un ordine o di un'istruzione impartiti da un'autorità pubblica» (art. 8, par. 3, lett. a), e considerando 20 della direttiva 2004/35/CE).

Si tratta, in quest'ultimo caso, di un onere della prova che il diritto comunitario pone in capo all'operatore che, ove assolto, è idoneo a dimostrare l'interruzione della catena causale tra la sua condotta e il danno ambientale facendo venir meno la responsabilità di quest'ultimo. Ciò conferma la necessità della sussistenza del rapporto causale ai fini dell'imputazione della responsabilità (contrariamente a quanto aveva in ipotesi ravvisato l'Adunanza plenaria).

Nell'ambito della responsabilità ambientale il nesso di causalità materiale si contraddistingue proprio per la sua duplice dimensione, una riferibile al sistema di imputazione della responsabilità, l'altra al sistema di ripartizione dei costi delle azioni di riparazione.

La prospettiva di un duplice accertamento del nesso causale appare giustificata dagli obiettivi che per questa via si intendono perseguire sul piano tecnico-giuridico e sul piano socio-economico.

In linea con il primo obiettivo il nesso causale, quale criterio di allocazione della responsabilità, consente quel bilanciamento necessario tra gli opposti interessi di natura privata e pubblica sotteso alle regole della responsabilità: da una parte, l'interesse dell'impresa al profitto e l'interesse della collettività allo sviluppo economico e, dall'altra parte, l'interesse della collettività alla sicurezza e allo sviluppo sostenibile.

In linea con il secondo obiettivo il nesso causale, quale criterio di imputazione dei costi delle azioni di riparazione, rappresenta per l'operatore responsabile un «incitamento ad attivarsi» per la prevenzione dei danni ambientali attuando quell'effetto di stimolo associato alla responsabilità, che verrebbe meno se fossero chiamati a rispondere del danno soggetti diversi dal responsabile<sup>192</sup>.

---

<sup>192</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale J. Kokott presentate il 20 novembre 2014 per il procedimento C-534/13.

La valenza del bene-valore ambiente, i pregiudizi irreparabili che rischia di subire e la massima rilevanza degli interessi in gioco hanno portato la Corte di giustizia a esaltare la *ratio* della responsabilità ambientale, in coerenza con la logica dell'analisi costi-benefici, che impone un meccanismo di (ri)allocazione dei costi in capo al soggetto responsabile al fine di internalizzare le esternalità negative, ma anche evitare che a pagare sia l'incolpevole.

### **5. Corollari applicativi del nesso di causalità in materia ambientale.**

In quest'ottica il principio «chi inquina paga» si esplica nell'ambito della responsabilità ambientale comunitaria per il tramite del nesso causale: perché sussista una responsabilità ambientale in capo al proprietario è necessario accertare il nesso causale tra la sua attività e il danno ambientale; viceversa, la responsabilità ambientale è esclusa se questi dimostra che, nonostante l'esistenza di idonee misure di sicurezza, si siano verificati fattori interruttivi del nesso causale («il fatto del terzo» e «l'adempimento di un ordine dell'autorità») tra la sua attività e il danno ambientale (art. 8, par., 3 lett. a), e considerando 20 della direttiva; punto 58 della decisione).

Proprio il nesso causale sembra essere l'elemento dirimente della questione interpretativa posta dal giudice amministrativo (ossia la compatibilità con il diritto comunitario della normativa nazionale che non consente all'autorità amministrativa di imporre misure di sicurezza di emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento) sotto due distinti profili.

Da un lato, l'ambito di applicazione della direttiva è circoscritto alle fattispecie di danno ambientale rispetto alle quali è possibile accertare un nesso causale tra il danno e l'attività di singoli operatori.

D'altro lato, l'obbligo di accertare il nesso causale sussiste sia nell'ambito del regime di responsabilità ambientale oggettiva sia nell'ambito del regime di

responsabilità ambientale soggettiva derivante dal comportamento doloso o colposo dell'operatore. In entrambe le forme di responsabilità (oggettiva e soggettiva) è comunque imprescindibile la sussistenza del nesso causale.

La giurisprudenza comunitaria, dunque, rifugge la tesi della responsabilità «da posizione», orfana sia dell'elemento soggettivo che dell'elemento oggettivo (nesso di causalità), incompatibile con il regime di responsabilità della direttiva; attestata l'imprescindibilità del nesso causale in entrambi i regimi di responsabilità previsti dalla direttiva, ritiene che non contrasti con il diritto comunitario una normativa nazionale che non impone misure di riparazione al proprietario non responsabile della contaminazione, ma si limita a prevedere che siffatto proprietario possa essere tenuto al rimborso dei costi relativi agli interventi intrapresi dall'autorità competente nei limiti del valore del terreno, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi<sup>193</sup>.

La conseguenza da trarre sul piano nazionale è quella di ritenere che, quanto meno nelle fattispecie che ricadono nel campo applicazione della direttiva, deve essere rigettata la tesi della responsabilità da «posizione» essendosi venuta a creare una perfetta coincidenza, almeno sotto questo profilo, della responsabilità ambientale tra il diritto domestico (che richiede in via generale e salvo eccezioni la sussistenza del nesso causale) e il diritto comunitario.

---

<sup>193</sup> In tal senso, la Corte ha confermato il proprio orientamento, già espresso nella sentenza 9 marzo 2010, C- 378/08, cit., (tra l'altro, non diverso da quello maggioritario nella giurisprudenza italiana e avvallato dall'Adunanza plenaria 21/2013) secondo cui «la direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale (...) la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi».

## 6. Il nesso causale in materia di inquinamento diffuso.

Il legislatore del codice dell'ambiente, nell'attuare la direttiva 2004/35/CE, sembrerebbe aver ritenuto come imprescindibile l'accertamento del nesso causale in tutte le forme di tutela previste dalla parte sesta del codice. Più in particolare, il nesso sarebbe sempre indispensabile non solo nell'ambito della responsabilità civile (come nella disciplina sulla responsabilità oggettiva e soggettiva per danno ambientale ai sensi dell'art. 311 d.lvo n. 152/2006) ma anche nelle altre forme di tutela.

Al contrario nell'ambito dell'inquinamento diffuso, il legislatore sembra aver escluso le forme di tutela previste dalla parte sesta del codice ove non è possibile accertare il nesso causale.

Difatti, l'art. 303 del codice alla lett. h) stabilisce che la disciplina sul risarcimento del danno contenuta nella parte sesta del codice «non si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso, se non sia stato possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività di singoli operatori»<sup>194</sup>.

Il codice definisce, a sua volta, «inquinamento diffuso: la contaminazione o le alterazioni chimiche, fisiche o biologiche delle matrici ambientali determinate da fonti diffuse e non imputabili ad una singola origine».

La disposizione esclude quindi le forme di tutela previste dalla parte sesta del codice a tutte le ipotesi di tutela verso forme di inquinamento diffuso ove non è possibile accertare il nesso causale.

---

<sup>194</sup> Un'altra rilevante disposizione sul nesso causale si rinvia nell'art. 308, comma 4, del codice ai sensi del quale «Non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino adottate conformemente alle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno:

a) è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee;  
b) è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversi da quelli impartiti a seguito di un'emissione o di un incidente imputabili all'operatore; in tal caso il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta le misure necessarie per consentire all'operatore il recupero dei costi sostenuti».

Tuttavia, il Considerando n. 13 della direttiva 2004/35/CE prevede quanto segue: «A non tutte le forme di danno ambientale può esser posto rimedio attraverso la responsabilità civile. Affinché quest'ultima sia efficace è necessario che vi siano uno o più inquinatori individuabili, che il danno sia concreto e qualificabile e che si riesca ad accertare nessi causali tra il danno e gli inquinatori individuati. La responsabilità civile non è quindi uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi ad atti o omissioni di taluni soggetti».

Come si evince dalla formulazione della disposizione, il legislatore comunitario, in relazione al danno da inquinamento diffuso, ha limitato la sussistenza del nesso causale alle sole ipotesi di responsabilità civile e non anche alle altre forme di tutela previste nella direttiva. Tale interpretazione, come visto, è stata fatta propria anche dalla Corte di giustizia.

Ciò comporta, a rigore, che la sussistenza del nesso causale costituisce un requisito indispensabile soltanto per le forme di tutela verso l'inquinamento diffuso rappresentate dalla responsabilità civile, mentre non costituisce un requisito indispensabile per le altre forme di tutela (verso ovviamente l'inquinamento diffuso).

Ne deriva che il legislatore nazionale, estendendo la necessità del nesso causale a tutte le forme di tutela previste in ipotesi di inquinamento diffuso, ha apportato un restringimento ai possibili rimedi verso l'inquinamento diffuso, con conseguente sopportazione dei costi necessari per il ripristino dei valori ambientali a carico della collettività.

È auspicabile un intervento del legislatore su questo specifico profilo o in alternativa che venga nuovamente richiesta alla Corte di giustizia l'interpretazione in parte qua della direttiva comunitaria.

## **7. Considerazioni sul duplice accertamento del nesso di causalità.**

La necessaria sussistenza del nesso causale nel regime di responsabilità ambientale evidenzia, da un lato, l'esigenza di individuare un soggetto che sopporti i costi derivanti dall'inquinamento e, dall'altro lato, la problematicità sottesa alla scelta del criterio di imputazione dei costi delle azioni di riparazione.

Il primo aspetto può cogliersi in una prospettiva socio-economica dove l'inquinamento rappresenta un disequilibrio del mercato che genera costi che, ove non internalizzati dall'imprenditore, in quanto connessi alla sua attività, si trasferiscono a carico della collettività o comunque di un soggetto diverso dal responsabile della contaminazione.

Il secondo aspetto invece può cogliersi in un'ottica di giustizia sostanziale, ove non vi è o non può operarsi una trasposizione in termini giuridici della regola comune secondo la quale "ciascuno è responsabile delle proprie azioni", e dunque di esigibilità della condotta, ad esempio nel caso in cui la contaminazione discende da una molteplicità di condotte che si susseguono nel tempo o si manifesta molto tempo dopo aver posto in essere la condotta che l'ha causata (inquinamento diffuso o inquinamento storico).

Entrambe le dimensioni evidenziate sembrano potersi ricomporre alla luce del nesso di causalità materiale il quale, a sua volta, può essere valorizzato in una duplice prospettiva.

La prima prospettiva emerge dalla disposizione degli articoli 4, par. 5, e 11, par. 2, della direttiva 2004/35/CE in combinato con il considerando 13, ove il nesso è il criterio di imputazione della responsabilità ambientale.

La seconda prospettiva si evince dall'art. 8, par. 3, lett. a), della direttiva 2004/35/CE, in combinato con il considerando 20, ove il nesso è il criterio di imputazione dei costi delle azioni di riparazione.

Nel primo caso si esige che il danno ambientale sia eziologicamente conseguente all'azione. Nel secondo caso, specularmente, si richiede che i costi delle azioni di riparazione non possono essere addebitati all'operatore quando,

assolvendo l'onere probatorio previsto, dimostri che sia occorso un evento interruttivo del nesso di causalità tale da "spezzare" l'eziologia tra il danno in questione e la sua attività.

Ciò considerato la Corte di giustizia individua un nesso causale unico valorizzandone un duplice accertamento, "positivo", a carico dell'autorità procedente che si sostanzia nella dimostrazione del rapporto causale *in rerum naturam* e, specularmente, "negativo", a carico dell'operatore che si sostanzia nella prova del fattore interruttivo (criterio di imputazione dei costi).

In entrambi i casi poi è ammessa la prova per presunzioni che è l'elemento unificante, sotto il profilo probatorio, dell'accertamento del nesso causale valendo, sul versante "positivo", a provarne l'esistenza e, sul versante "negativo", ad escluderla.

Ebbene deve valutarsi meritoria l'opera di tipizzazione dell'illecito ambientale compiuta dalla Corte in relazione ai presupposti della fattispecie previsti dal diritto comunitario attesa l'importanza del bene oggetto di tutela che impone un trattamento unitario negli ordinamenti degli Stati membri, sia sotto il profilo sostanziale (ontologico) che probatorio (processuale).

Il risultato pratico che viene così ottenuto è duplice: da un lato, la garanzia di un'applicazione omogenea delle norme comunitarie poste a tutela dell'ambiente, dall'altro lato, la rimozione di eventuali ostacoli allo sviluppo delle attività economiche perseguita anche inducendo gli operatori responsabili ad adottare misure atte a ridurre i rischi di danno ambientale.

Di conseguenza dovrebbero essere scongiurati i tentativi volti ad introdurre, nei singoli ordinamenti nazionali, regimi differenziali degli specifici elementi della fattispecie di illecito ambientale in relazione alla tutela dello stesso valore ambiente: come se l'accertamento del nesso causale si possa atteggiare in modo differente in relazione all'ambito di responsabilità in cui viene in emersione.

## 8. Un esempio dell'accertamento del nesso causale nella responsabilità amministrativa in materia ambientale.

Peculiare esempio di quest'ultima tendenza sembra essere una recente pronuncia in cui la Corte dei conti<sup>195</sup> si è occupata, nell'ambito di un giudizio di responsabilità amministrativa in materia ambientale, dell'accertamento del nesso di causalità tra la condotta tenuta dal responsabile e il danno erariale<sup>196</sup>.

<sup>195</sup> Corte conti, sez. giur., Lombardia, 31 luglio 2015, n. 137, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>196</sup> La premessa dai cui muove la decisione in parola è che la responsabilità amministrativa per danno ambientale da «ripristino dello stato dei luoghi» sia ipotizzabile se: a) il danno sia concreto e quantificabile; b) i responsabili siano individuabili; c) sia possibile accertare il nesso di causalità tra il danno e l'attività del responsabile.

Sotto il profilo del riparto di giurisdizione si possono distinguere diacronicamente tre fasi: la prima fase si colloca nel periodo temporale anteriore alla legge 349/1986; la seconda fase nel periodo intercorrente tra la legge 349/1986 ed il d.lgs. 152/2006; la terza fase nel periodo successivo all'adozione del d.lgs. 152/2006. In particolare, prima della l. 349/1986 il danno ambientale veniva sostanzialmente a coincidere con un danno al patrimonio statale e quindi veniva fatto rientrare nell'ampia categoria del danno erariale, in quanto perdita finanziaria per l'amministrazione, di competenza della Corte dei conti.

Successivamente l'art. 18, comma 2, della l. 349/1986, inquadrava il danno ambientale nel modello della responsabilità per fatto illecito di cui all'art. 2043 c.c. e, innovando rispetto al regime precedente, attribuiva la materia alla giurisdizione del giudice ordinario. Restava (e lo è tutt'ora) ferma la giurisdizione della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 22 del d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, nell'ambito del giudizio di rivalsa per le ipotesi di danno indiretto. Sollevata la questione di legittimità costituzionale sul riparto di giurisdizione da parte della Corte dei conti, la Corte Costituzionale, con la sentenza 30 dicembre 1987, n. 641, confermava la legittimità della disposizione sul riparto di giurisdizione (art. 18, l. 349/1986), precisando, in particolare, che «la responsabilità conseguente al danno all'ambiente è stata correttamente inserita nell'ambito e nello schema della tutela aquiliana ai sensi dell'art. 2043 c.c.» e, pertanto, «risulta superata la considerazione secondo cui il diritto al risarcimento del danno sorge solo a seguito della perdita finanziaria contabile nel bilancio dell'ente pubblico, cioè della lesione del patrimonio dell'ente, non incidendosi su un bene appartenente allo Stato». Dunque, nella fase che va dalla legge dell'86 fino al codice dell'ambiente sussisteva la giurisdizione del giudice ordinario.

Con l'emanazione del d.lgs. 152/2006 viene inaugurata la terza fase. L'articolo 18, l. 349/1986, viene abrogato (ad eccezione del comma 5) e viene introdotto un articolato sistema di riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo, giudice ordinario e Corte dei conti. Il comma 6 dell'art. 313 del d.lgs. 152/2005 prevede che in caso di danno ambientale «provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio». Tale disposizione ha introdotto un chiaro discrimine nella giurisdizione in materia di danno ambientale per cui essa continua ad appartenere in via generale al giudice ordinario, salvo che per il danno «provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti» nel qual caso la giurisdizione sarà quella contabile.

Per la giurisprudenza contabile si segnalano le pronunce della Corte dei conti, sez. giur., Molise, 6 dicembre 2010, n. 144, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), e, per la giurisprudenza amministrativa, Tar Toscana, 31 maggio 2012, n. 273, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Per la

La decisione consente di mettere a fuoco come l'elemento causale – la cui disciplina dovrebbe essere indifferente rispetto alla fattispecie di responsabilità in cui viene in emersione – assume nel giudizio di responsabilità amministrativa connotati del tutto peculiari. La vicenda oggetto della pronuncia riguarda il danno erariale cagionato da organi di governo e dirigenziali di un consorzio tra Comunità montane, gestore di una riserva naturale, per le omissioni relative a violazioni ambientali poste in essere nell'ambito dell'area protetta del parco.

La Corte condanna, ai sensi dell'art. 311 cod. amb. gli organi di vertice del consorzio, ma ritiene responsabili del danno ambientale, anche i soggetti pubblici a cui è devoluta la tutela preventiva e repressiva in materia ambientale. Nello specifico, il danno ambientale sarebbe stato cagionato, sotto il profilo concorsuale, dalle condotte omissive plurime di varie amministrazioni (Ministero dell'ambiente, Comune, Provincia, Regione, Comunità montane), oltre che di alcune Istituzioni (magistratura penale), per le inerzie e i ritardi nell'attivazione della tutela preventiva e repressiva.

La pronuncia è significativa per più di un aspetto: intanto viene evidenziato come la definizione di danno ambientale contenuta nell'art. 300 cod. amb. sia diversa da quella contenuta nell'art. 2 della direttiva, perché la disciplina italiana, effettuando un generico richiamo alle «risorse naturali», sembra aver

---

giurisprudenza civile si richiama Cass., Sez. un., 21 maggio 2014, n. 11229, in *Foro it.*, 2015, I, 2481. La sentenza della Cassazione assume rilievo sotto vari profili: a) perché ribadisce la distinzione tra danno ambientale e danno erariale in senso stretto, inteso quale perdita finanziaria contabile dell'ente (nel caso di specie la Corte ha riconosciuto la giurisdizione contabile in quanto il *petitum* sostanziale del giudizio veniva ravvisato nel danno erariale in senso stretto quale «depauperamento del patrimonio della pubblica amministrazione» sebbene la vicenda, per la sua peculiarità e complessità, avesse avuto conseguenze pregiudizievoli anche per l'ambiente); b) perché, contrariamente all'orientamento del giudice contabile, ritiene che l'istruttoria del Ministero costituisce «condizione di procedibilità dell'azione» e non già attività in altro modo fungibile, quale notizia di danno. Sotto quest'ultimo profilo si veda, in particolare, Corte dei conti, Lombardia, 137/2015, cit., conforme a Corte conti, Molise, 144/2010, cit., secondo cui «anche in assenza della segnalazione del Ministero, il cui rapporto non può considerarsi, in assenza di un inequivoco disposto normativo, quale condizione di procedibilità dell'azione per il danno erariale».

In dottrina, si rinvia sul punto a C. VOLPE, *Giudice amministrativo e codice dell'ambiente. Il danno ambientale nel riparto di giurisdizione*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).; S. BOCCHINI, *La Corte dei conti e il risarcimento del danno ambientale*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, I, 287 ss.

dato ingresso tra i beni oggetto di tutela anche alle risorse naturali quali, ad esempio, l'atmosfera, escluse, invece, dalla definizione comunitaria di danno ambientale; inoltre, riconosce ai soggetti coinvolti nella protezione dell'ambiente la legittimazione attiva ad agire per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del Ministero, delle misure di precauzione, prevenzione o di contenimento del danno, avanti al giudice amministrativo

Nel caso di specie il giudice contabile, nel condannare i responsabili, non giunge ad individuare quale sia la parte di responsabilità di ogni singolo autore del danno<sup>197</sup>.

---

<sup>197</sup>Occorre ricordare come l'accertamento della responsabilità compiuto dalla Corte dei conti rispecchi un sistema di responsabilità del tutto peculiare che risente delle caratteristiche del giudizio di responsabilità amministrativa, contraddistinto dal principio di personalità della responsabilità, dalla parziarietà della responsabilità, dal potere riduttivo del giudice e dall'elemento soggettivo del dolo e della colpa grave. Rimane, tuttavia, il dubbio se un simile sistema di responsabilità sia tutt'ora conforme ai principi del giusto processo (art. 111 Cost.), del diritto di difesa (art. 24 Cost.) e di parità di trattamento (art. 3 Cost.), oltre che di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.).

Nel caso di specie, la Corte accerta che il danno erariale verificatosi sia imputabile, sotto il profilo materiale, non solo alla condotta dei soggetti individuati dalla Procura ed evocati in giudizio, ma altresì alla condotta omissiva di amministrazioni e altre Istituzioni pubbliche - non evocate in giudizio - preposte alla vigilanza ambientale ed alla repressione degli abusi che hanno omesso di assumere iniziative interdittive o di ripristino, poste a loro carico dalla legge. Come noto, la responsabilità amministrativa ha natura parziaria, salvo nel caso sussista l'elemento soggettivo del dolo. Ed oggi, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 5 bis, d.l. 135/2009, all'art. 311, comma 3, d.lgs. 152/2006, secondo cui «Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale», pare potersi affermare che anche per la responsabilità ambientale vale la parziarietà.

Invero, la responsabilità "pro quota" in materia di danno ambientale era già prevista dalla disciplina precedente al codice dell'ambiente. In particolare, l'art. 18, comma 7, l. 349/1986, disponeva che «nei casi di concorso nello stesso evento di danno ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale». La disposizione contenuta nell'art. 18, tuttavia, non venne mantenuta nel d.lgs. 152/2006 e ciò fece desumere che il regime di responsabilità "per quote" fosse stato superato a favore della regola della responsabilità solidale tra i coautori del medesimo evento dannoso ex art. 2055 c.c., ovvero che la solidarietà comunque non operasse nel caso di contaminazione provocata dall'apporto causale autonomo di più inquinanti. In termini, G. TADDEI, *Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5 bis del D.L. n. 135/2009*, cit.).

La novella del 2009 ha, quindi, reintrodotta il principio della responsabilità parziaria dell'obbligazione già prevista in passato nell'art. 18, comma 7, l. 349/1986.

Per il dibattito sul regime della responsabilità parziaria in materia di danno ambientale e, più in generale, sul regime di responsabilità per il danno ambientale, si rinvia a E. GALLO, *La responsabilità amministrativa contabile e la giurisdizione*, in AA. VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2015; A. NATALE, *Le politiche ambientali europee e la tutela risarcitoria (anche erariale) del bene ambiente*, *La Corte dei Corte tra tradizione e novità*, in D. CROCCO (a cura di), Napoli, 2014; L. PRATI, *Responsabilità per danno all'ambiente e*

In questo modo risulta però falsato non solo l'accertamento della causalità materiale ma anche quello della causalità giuridica dal momento che la quantificazione del danno da risarcire non risulta fondata sull'esatta individuazione del contributo causale del responsabile.

Sembrerebbe dunque affermarsi una diversa modalità di accertamento del danno ambientale caratterizzata dall'ambito di giurisdizione (giudizio di responsabilità amministrativa innanzi alla Corte dei conti) in cui rientra la fattispecie.

La questione coinvolge il rapporto tra principi del diritto comunitario processuale (art. 1 c.p.a.) e principio di autonomia processuale e procedimentale degli Stati membri (art. 197 TFUE)<sup>198</sup> e pertanto esula dal presente lavoro.

## 9. Conclusioni.

Entro le coordinate appena tracciate è possibile desumere alcuni spunti conclusivi.

L'accertamento del nesso causale tra condotta ed evento e tra evento e pregiudizio non è riconducibile ad unità a fronte dei vari rimedi predisposti a tutela dell'ambiente.

---

*bonifica dei siti contaminati*, 2011, 58; F. G. SCOCA, *Fondamento storico ed ordinamento generale della giurisdizione della in materia di responsabilità amministrativa*, in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio della riforma)*, Atti del cinquantunesimo Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Milano, 2006; M. COMPORTI, *Profili generali di responsabilità, ripristino dello stato dei luoghi e liquidazione dei danni ambientali*, in E. CESARO (a cura di), *Danno ambientale e tutela giuridica*, Padova, 1987; G. MORBIDELLI, *Il danno ambientale nell'art. 18 L. n. 349/1986. Considerazioni introduttive*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 616.

<sup>198</sup> Sul rapporto tra regole processuali comunitarie e disciplina del processo amministrativo nazionale, v., di recente, Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 13 aprile 2015, n. 4, in *Giur. it.*, 2015, 7, 1692, con nota di G. D. COMPORTI, *Azione di annullamento e dintorni nell'ottica della soggettività delle forme di tutela*; in *Corr. giur.*, 2015, 12, 1596, con nota di F. G. SCOCA, *Il principio della domanda nel processo amministrativo*; in *Foro amm.*, 2015, 2206, con nota di M. SILVESTRI, *Il principio della domanda nel processo amministrativo. L'Adunanza plenaria n. 4 del 2015*.

Le diverse funzioni dei rimedi in questione incidono anche sull'individuazione della disciplina del nesso causale. Così con riferimento agli strumenti di tutela ispirati al principio di precauzione l'accertamento del nesso causale fa a meno del tradizionale criterio del «più probabile che non» e richiede invece che non sia «improbabile» il verificarsi del pregiudizio. Con riferimento alla tutela risarcitoria ispirata al principio «chi inquina paga» il nesso causale rileva come criterio di imputazione della responsabilità e come criterio di ripartizione dei costi delle azioni di riparazione recuperando il criterio di accertamento della responsabilità civile basato sulla regola del «più probabile che non».

L'accertamento del nesso causale, anche con riferimento alle fattispecie di inquinamento diffuso, è richiesto per le sole ipotesi di danno ambientale il cui rimedio è costituito dal sistema della responsabilità civile, ma non anche per le altre forme di tutela previste dalla direttiva.

Tuttavia il legislatore nazionale richiedendo il nesso causale per tutte le forme di tutela previste in ipotesi di inquinamento diffuso ha di fatto introdotto un requisito ulteriore al cui accertamento è subordinata l'operatività dei rimedi. Ne discende che il mancato accertamento del requisito causale pregiudica la possibilità di spostare il costo dei danni in capo al singolo operatore con conseguente aggravio dei costi necessari per il ripristino ambientale in capo alla collettività.

## **DE IURE CONDENDO NELLA RESPONSABILITÀ AMBIENTALE**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Luci e ombre nella disciplina del nesso di causalità. – 3. Definizione della categoria giuridica del nesso causale e modalità di accertamento. - 4. Estensione e/o introduzione dei fattori interruttivi del nesso di causalità. – 5. Nesso di causalità ignoto. - 6. Conclusioni.

### **1. Premessa.**

Alcuni aspetti della disciplina del danno ambientale rimangono tutt'ora in ombra nella normativa comunitaria e nazionale. Pertanto, si cercherà di indicare i possibili spazi di intervento legislativo o giurisprudenziale alla luce dei principi di divieto di *gold plating* e di non arretramento della tutela ambientale.

A tal fine verranno messi a fuoco alcuni punti nodali affrontati dalla giurisprudenza comunitaria in ordine al nesso di causalità, approfonditi anche per il tramite del principio «dell'elevato livello di tutela» e della disciplina nazionale che regola l'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

### **2. Luci e ombre nella disciplina del nesso di causalità.**

Come detto, le conclusioni a cui perviene la giurisprudenza comunitaria fanno perno sulla necessità di accertare il nesso causale al fine di pervenire alla corretta allocazione della responsabilità e delle relative conseguenze, sancendo

una fattispecie di responsabilità ambientale per così dire “tipizzata”, fondata sui criteri individuati dalla stessa Corte.

Tuttavia, la Corte, nelle sue pronunce, lascia in ombra alcuni aspetti che orbitano intorno all'accertamento della causalità. Tra questi, oltre all'aspetto definitorio del nesso causale, la sussistenza di eventuali margini di autonomia del legislatore nazionale in ordine alle effettive modalità di accertamento del nesso causale, anche con riferimento all'individuazione di fattori interruttivi della catena eziologica ulteriori rispetto a quelli previsti a livello comunitario e alla disciplina delle fattispecie in cui il danno ambientale non sia eziologicamente riconducibile ad alcun soggetto.

Ciò offre l'occasione per una disamina sul nesso di causalità nell'ambito della responsabilità ambientale alla luce dei principi comunitari che governano la materia e, in particolare, del principio «chi inquina paga»<sup>199</sup>, nonché dei rimedi predisposti a tutela dell'ambiente per l'eliminazione e/o riduzione dell'inquinamento.

La direttiva 2004/35/CE non definisce, infatti, la modalità di accertamento del nesso di causalità.

Come ha precisato la Corte di giustizia nella causa C-378/08, in questo caso opera il tradizionale riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri. Quando un elemento necessario all'attuazione di una direttiva adottata in base all'art. 192 TFUE (*ex art. 175 CE*) non sia stato definito nell'ambito di quest'ultima, tale definizione rientra nella competenza degli Stati membri che, a tale proposito, dispongono di un ampio potere discrezionale<sup>200</sup>.

Rientra quindi nella discrezionalità del legislatore nazionale, oltre che della giurisprudenza che vi darà attuazione, la concreta disciplina da applicare al nesso causale, prevedendo in ipotesi (inquinamento diffuso) anche modalità di accertamento in via presuntiva<sup>201</sup>.

---

<sup>199</sup> Sui principi ambientali si v. nota 102.

<sup>200</sup> Corte di giustizia 9 marzo 2010, causa C-378/08, paragrafi 54 e 55.

<sup>201</sup> Corte di giustizia 9 marzo 2010, causa C-378/08, paragrafo 56, «Da questo punto di vista, la normativa di uno Stato membro può prevedere che l'autorità competente abbia facoltà di imporre misure di riparazione del danno ambientale presumendo l'esistenza di un nesso di causalità tra l'inquinamento accertato e le attività del singolo o dei diversi operatori, e ciò in

Tuttavia, vi possono essere circostanze in cui non sia possibile individuare il nesso causale con riferimento a fenomeni di danno ambientale.

Proprio a queste ipotesi sembra che si riferisca la Corte di giustizia quando afferma che, laddove non può essere dimostrato alcun nesso causale tra il danno ambientale e l'attività dell'operatore, «tale situazione rientra nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale» a cui è rimessa la relativa disciplina sempre «nel rispetto delle norme del Trattato e fatti salvi altri eventuali atti di diritto derivato»<sup>202</sup>.

Questo è il caso dell'inquinamento diffuso dove è «impossibile collegare gli effetti ambientali negativi ad atti o omissioni di taluni soggetti»<sup>203</sup>. In tali casi rientra nella discrezionalità del legislatore nazionale in primo la disciplina sui criteri di imputazione della responsabilità e, quindi, ove previsto l'elemento del nesso causalità, la disciplina sul suo accertamento.

Viceversa, laddove non si rientri in radice nel campo di applicazione della direttiva in parola, la discrezionalità del legislatore torna ad espandersi e a comprendere tutti gli elementi della fattispecie illecita.

Dunque, emerge dal contesto comunitario come nella materia del danno ambientale, per come disciplinato dalla direttive 2004/35/CE, il nesso di causalità è indispensabile; in quest'ambito, spetta al legislatore nazionale dettare la disciplina concreta del nesso ovvero, se non è possibile individuare il nesso, regolare la fattispecie nel rispetto dei principi del Trattato.

---

base alla vicinanza degli impianti di questi ultimi con il menzionato inquinamento»; paragrafo 57 «per poter presumere secondo tali modalità l'esistenza di un siffatto nesso di causalità l'autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività»; paragrafo 58, «Quando disponga di indizi di tal genere, l'autorità competente è allora in condizione di dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l'inquinamento diffuso rilevato».

<sup>202</sup> Nello stesso senso, Corte di giustizia causa C-378/08, paragrafo 44.

<sup>203</sup> Come ricordato, il Considerando n. 13 della direttiva 2004/35/CE stabilisce che «la responsabilità civile non è quindi uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi ad atti o omissioni di taluni soggetti».

### **3. Definizione della categoria giuridica del nesso causale e modalità di accertamento**

La giurisprudenza comunitaria ha precisato che il principio «chi inquina paga» si rivolge ai sensi dell'art. 191, paragrafo 2, TFUE all'azione dell'Unione<sup>204</sup> e «si limita pertanto a definire gli obiettivi generali dell'Unione europea in materia ambientale»; spetterà quindi al Parlamento ed al Consiglio ai sensi dell'art. 192 TFUE «decidere le azioni da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi».

Ne consegue che laddove non esiste una normativa dell'Unione adottata in base all'art. 192 TFUE che disciplini nello specifico la fattispecie, la disposizione dell'art. 191 TFUE contenente il principio «chi inquina paga» non può essere invocata dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale emanata in una materia rientrante nella politica ambientale<sup>205</sup>.

Allo stesso modo tale principio non può neppure essere invocato dalle autorità nazionali per imporre misure di prevenzione e riparazione in assenza di un fondamento giuridico nazionale.

Tuttavia, poiché il principio ha avuto una parziale attuazione con la direttiva 2004/35/CE, nei limiti di tale attuazione (individuati nel Considerando n. 2 della direttiva) può trovare applicazione nelle controversie nazionali.

Uno degli aspetti lasciati in ombra dalla disciplina comunitaria riguarda l'assenza di un'esaustiva definizione di nesso causale nonché della specifica disciplina in ordine alle modalità di accertamento.

Come ha precisato la Corte di giustizia nella causa C-378/08 quando un elemento necessario all'attuazione di una direttiva adottata in base all'art. 192 TFUE (*ex art. 175 TCE*) non sia stato definito nell'ambito di quest'ultima,

---

<sup>204</sup> L'art. 191, paragrafo 2, TFUE prevede che «La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”».

<sup>205</sup> *Ex multis*, Corte di giustizia 22 novembre 2005, causa C-144/04, in *Foro it.*, 2006, IV, 133.

opera il tradizionale riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri. La disciplina di tale elemento rientra, pertanto, nella competenza degli Stati membri che, a tale proposito, dispongono di un «ampio potere discrezionale».

Nel caso di specie, attesa l'assenza di una specifica disciplina comunitaria sul nesso di causalità, rientra nella competenza degli Stati membri la concreta individuazione della disciplina: sia sotto il profilo della identificazione del nesso che del suo accertamento anche, se del caso, mediante il ricorso alle presunzioni.

Nel nostro ordinamento il legislatore si è limitato in proposito ad evocare il meccanismo causale («cagionano», art. 311, comma 2) già adottato con riferimento al regime della responsabilità extracontrattuale (art. 2043 c.c.) affidandosi così ai principi elaborati al riguardo dalla giurisprudenza<sup>206</sup>. Analogamente, occorre richiamare tali principi anche per quanto concerne l'accertamento del nesso causale.

In via generale, nell'ambito della responsabilità extracontrattuale il danneggiato deve allegare e dimostrare tutti gli elementi costitutivi della responsabilità tra cui il nesso di causalità e il danno (artt. 2697 e 2043 c.c.). In particolare, sul danneggiato incombe, con riferimento a ciascun elemento costitutivo della fattispecie, un duplice onere: di allegazione e di prova.

---

<sup>206</sup> L'orientamento consolidato della giurisprudenza è nel senso di ritenere applicabili nell'ambito della responsabilità aquiliana i principi sulla causalità delineati agli artt. 40 e 41 c.p., che consacrano la teoria della *condicio sine qua non*, temperati dalla teoria della regolarità causale. Secondo questo canone interpretativo «complesso e sinergico» un evento dannoso è da considerare causato da un altro se, fermo restando le altre condizioni, il primo non si sarebbe verificato in assenza del secondo, secondo il principio della *condicio sine qua non*; nel contempo non è sufficiente tale relazione causale per determinare una causalità giuridicamente rilevante, dovendosi dare rilievo, all'interno delle serie causali così determinate, a quelle soltanto che, nel momento in cui si produce l'evento causante, non appaiono del tutto inverosimili, ma che si presentino come effetto non imprevedibile, secondo il principio della regolarità causale, per tutte si v., Cass., Sez. un., 11 gennaio 2008, n. 584, cit.

In dottrina, sul nesso di causalità nell'ambito della responsabilità civile e penale si rinvia, per tutti, a P. TRIMARCHI, *Causalità e danno*, Milano, 1967, 25; F. REALMONTE, *Il problema del rapporto di causalità nel risarcimento del danno*, Milano, 1967, 41; V. GERI, *Il rapporto di causalità nel diritto civile*, in *Resp. civ. e prev.*, 1983, 108; F. STELLA, *Leggi scientifiche e spiegazione causale*, Milano, 1975, 290; F. ANTOLISEI, *Il rapporto di causalità nel diritto penale*, Torino, 1960. Per un'analisi comparata della disciplina del nesso causale nell'ambito del modello di responsabilità civile e penale si v., M. CAPECCHI, *Il nesso di causalità. Dalla condicio sine qua non alla responsabilità proporzionale*, Padova, 2012, 59; G. TRAVAGLINO, *La questione dei nessi di causa*, Milano, 2012.

In materia di danno ambientale, proprio perché si tratta di fattispecie di difficile accertamento, l'aspetto più delicato riguarda la prova del nesso di causalità. La dimostrazione di tale elemento non si sottrae ai principi generali in materia di prova: anche il nesso causale, come gli altri elementi costitutivi della fattispecie di responsabilità, può essere provato mediante presunzioni<sup>207</sup>.

Difatti, la stessa giurisprudenza comunitaria, rilevata la difficoltà di accertare il requisito causale in materia di responsabilità ambientale, consente di ricorrere all'istituto delle presunzioni per dimostrarne l'esistenza. Nello specifico, conformemente al principio «chi inquina paga», individua due «indizi plausibili» in grado di dare fondamento alla presunzione, quali «la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato» e «la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività»<sup>208</sup>. La giurisprudenza amministrativa, nel recepire questo orientamento<sup>209</sup>, si è sostanzialmente limitata a fondare la presunzione del nesso sulla base degli specifici indizi esplicitati dalla Corte di giustizia<sup>210</sup>.

---

<sup>207</sup>In generale sulle presunzioni, S. PATTI, *Le prova, Parte generale*, in *Trattato Iudica - Zatti*, 2010, 91 ss.; G. FABBRINI TOMBARI, *Note in tema di presunzioni legali*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1991, 917 ss.; A. GIULIANI, *Il concetto di prova. Contributo alla logica giuridica*, Milano, 1971, 237 ss.

<sup>208</sup>Corte di giustizia, 9 marzo 2010, C-378/08, cit., ha affermato che «La direttiva 2004/35 non osta a una normativa nazionale che consente all'autorità competente, in sede di esecuzione della citata direttiva, di presumere l'esistenza di un nesso di causalità, anche nell'ipotesi di inquinamento a carattere diffuso, tra determinati operatori e un inquinamento accertato, e ciò in base alla vicinanza dei loro impianti alla zona inquinata e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività».

<sup>209</sup>Nel panorama giurisprudenziale italiano sull'accertamento, nell'ambito della responsabilità ambientale, del nesso di causalità mediante presunzioni ex artt. 2727 e 2729 c.c. basate su indizi «gravi precisi e concordanti» secondo l'*id quod plerunque accidit, ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 26 settembre 2013, n. 4784, in *Foro amm. - CDS*, 2013, 2519; id., 16 giugno 2009, n. 3885, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 1, 152, con nota di F. PERES, *Obbligo di bonifica, accertamenti istruttori e presunzioni*; Tar Piemonte, Torino, 24 marzo 2010, n. 1575, in *Resp. civ. e prev.*, 2010, 9, 1881, con nota di A. CARAPELLUCCI, «*Chi inquina paga*»: il punto su responsabilità dell'inquinatore e proprietario incolpevole nella bonifica dei siti inquinati.

<sup>210</sup>La giurisprudenza nazionale nel recepire tali criteri ha precisato che «in presenza di una situazione di inquinamento esteso durante un ampio periodo di tempo e con più operatori, è ammissibile l'accertamento presuntivo del nesso di causalità se vi sia vicinanza agli impianti e identità delle sostanze rinvenute con quelle trattate dall'operatore». In tal senso, Tar Sicilia, Catania, 11 settembre 2012, n. 2117, e Tar Calabria, Catanzaro, 20 maggio 2011, n. 374; Cons. Stato, sez. VI, 30 luglio 2015, n. 375, in *Urb. e app.*, 2015, 479; id., 9 gennaio 2013, n. 56, cit.;

Si tratta ora di capire se vi possono essere, al di là di quelli indicati dalla Corte di giustizia, altri indizi o elementi sulla cui base inferire l'esistenza del nesso causale in materia ambientale.

Al riguardo può essere utile richiamare il meccanismo che la nostra giurisprudenza pone a fondamento del giudizio di accertamento mediante presunzioni.

Va rammentato, in primo luogo, come le Sezioni Unite abbiano riconosciuto alle presunzioni la stessa dignità delle altre prove<sup>211</sup>. Più in particolare, la Suprema Corte ha affermato che «Il procedimento che deve necessariamente seguirsi in tema di prova per presunzioni si articola in due momenti valutativi; in primo luogo, occorre che il giudice valuti in maniera analitica ognuno degli elementi indiziari per scartare quelli intrinsecamente privi di rilevanza e, invece, conservare quelli che, presi singolarmente, rivestano i caratteri della precisione e della gravità, ossia presentino una positività parziale o almeno potenziale di efficacia probatoria; successivamente, egli deve procedere a una valutazione complessiva di tutti gli elementi presuntivi isolati e accertare se essi siano concordanti e se la loro combinazione sia in grado di fornire una valida prova presuntiva, che magari non potrebbe dirsi raggiunta con certezza considerando atomisticamente uno o alcuni indizi»<sup>212</sup>.

Va mantenuto fermo che spetta all'attore (il danneggiato) provare il nesso di causalità anche qualora si avvalga di meccanismi di tipo presuntivo. Tuttavia, la Cassazione ha individuato una serie di ipotesi volte ad alleggerire il carico probatorio del danneggiato. Si è così significativamente evidenziato che «dinanzi alla prova del nesso di causa il danneggiato non è lasciato solo, ma a

---

id., 5 settembre 2005, n. 4525, in *Cons. Stato*, 2005, I, 1485, sottolineano «la necessità del rigoroso accertamento del nesso di causalità fra il comportamento del "responsabile" ed il fenomeno dell'inquinamento, affermando che tale accertamento deve essere fondato su una adeguata motivazione e su idonei elementi istruttori nonché "su prove e non su mere presunzioni"».

<sup>211</sup>Cass., Sez. un., 24 marzo 2006, n. 6572, in *Foro it.*, 2006, I, 1344, eleva la prova per presunzioni a «mezzo peraltro non relegato dall'ordinamento in grado subordinato nella gerarchia delle prove, cui il giudice può far ricorso anche in via esclusiva (...) per la formazione del suo convincimento».

<sup>212</sup>Cass., Sez. un., 11 gennaio 2008, n. 584, cit., punto 16.6.

quest'ultimo si affianca il soggetto evocato in giudizio nella veste di responsabile, ove egli sia tenuto per norma giuridica o tecnica a documentare la sua condotta o determinati fatti, registrandosi cioè una situazione in cui entrambe le parti non possono rimanere inerti dinanzi al problema della causalità».

Applicando queste coordinate ermeneutiche nella fattispecie del danno ambientale possiamo trarre alcune considerazioni.

In primo luogo, il giudice ha ampia discrezionalità nell'individuare, nell'ambito della fattispecie concreta, indizi gravi precisi e concordanti da porre a fondamento del giudizio inferenziale che conduce all'accertamento in via presuntiva del nesso. Ne deriva che il giudice non è vincolato agli specifici «indizi plausibili» ravvisati dalla Corte di giustizia ben potendone individuare altri, sempre che dalla loro complessiva valutazione risultino gravi e concordanti e la loro combinazione sia in grado di fornire una valida prova presuntiva.

In secondo luogo, ove la disciplina di specie preveda a carico del danneggiante (l'operatore economico) l'obbligo di predisporre misure di tutela del valore ambientale il nesso deve ritenersi accertato in via presuntiva qualora il danneggiante, attesa la sua posizione qualificata con riferimento alla fonte del pregiudizio, non abbia predisposto le misure cui era tenuto a porre in essere al fine di evitare/prevenire il danno ovvero non abbia fornito la documentazione - giuridica o tecnica - relativa alla condotta in concreto tenuta.

Tuttavia, in questo caso non si verifica un'inversione dell'onere della prova in relazione al nesso di causalità in quanto «trova pur sempre applicazione il principio dell'art. 2967 c.c. con la peculiarità che la dimostrazione del nesso avviene in via presuntiva»<sup>213</sup>.

In conclusione, la prova della sussistenza del nesso di causalità può raggiungersi seguendo due percorsi distinti. Il primo si pone nel solco della giurisprudenza comunitaria relativa al fatto storico, dimostrabile sulla base di ulteriori indizi ritenuti «plausibili» dalla Corte di giustizia. Il secondo,

---

<sup>213</sup>Cass., Sez. un., 11 gennaio 2008, n. 582, in *Foro it.*, 2009, I, 461 ss., punto 6.3.

percorrendo in via analogia la strada battuta dalla nostra giurisprudenza, nelle ipotesi in cui sussistono obblighi giuridici (di protezione, di custodia, di tutela) a carico del danneggiante ovvero ove sussista una sua posizione giuridica qualificata.

#### **4. Estensione e/o introduzione dei fattori interruttivi del nesso di causalità.**

Altra questione irrisolta è quella relativa alla disciplina dei fattori interruttivi del nesso di causalità.

Al riguardo si possono enucleare due principali ordini di problemi: da un lato, la delimitazione, sotto il profilo soggettivo, dell'ambito di applicazione dei fattori interruttivi, dall'altro lato, l'individuazione, sotto il profilo oggettivo, di fattori interruttivi ulteriori rispetto a quelli espressamente disciplinati.

Con riferimento al profilo soggettivo occorre osservare come il legislatore comunitario abbia disciplinato i fattori interruttivi rispetto ai costi delle azioni di prevenzione e riparazione posti a carico dell'operatore (art. 8, par. 3, della direttiva). I fattori interruttivi del nesso casuale, espressamente previsti, sono due: a) l'opera di un terzo (sul presupposto che siano state comunque poste in essere idonee misure di sicurezza); b) l'ordine o l'istruzione impartito da un'autorità pubblica.

Il legislatore nazionale ha trasposto le predette ipotesi interruttive unicamente nell'ambito della parte VI, titolo II, del codice dell'ambiente relativa al risarcimento dei danni ambientali e, precisamente, all'art. 308, comma 4. I fattori interruttivi anche in tal caso sono due e coincidono sostanzialmente con quelli individuati a livello comunitario: a) danno causato da un terzo verificatosi nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee; b) danno come conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da un'autorità pubblica.

Nella parte IV, titolo V, («Bonifica dei siti contaminati») non sono disciplinate ipotesi interruttive del nesso di causalità né rispetto all'obbligo gravante sul responsabile dell'inquinamento di porre in essere le misure di messa in sicurezza e di bonifica (art. 242), né rispetto al comportamento esigibile dal proprietario incolpevole di porre in essere le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), secondo la procedura dell'art. 242 (art. 245, comma 2) e all'obbligo di rimborso delle spese degli interventi adottati dall'autorità competente (art. 253, comma 4).

Rimane il dubbio se tale scelta sia stata o meno consapevole così da introdurre un diverso regime di disciplina tra la parte VI (tipico) e la parte IV (atipico) del codice dell'ambiente.

Si pone al riguardo il problema se la disciplina dell'art. 308, comma 4, possa estendersi sia alle misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica che espressamente gravano sul responsabile dell'inquinamento (art. 242), sia alle misure di prevenzione in capo al proprietario incolpevole del sito inquinato (art. 245, comma 2) nonché all'obbligo di rimborso delle spese degli interventi adottati dall'autorità competente (art. 253, comma 4).

Viceversa, con riferimento al profilo oggettivo, la tipicità o meno delle ipotesi interruttive previste sia a livello comunitario che nazionale suggerisce l'ulteriore riflessione in merito alla possibile individuazione di ulteriori fattori.

Così rimane aperta la questione se, per le misure di cui alla parte IV del codice dell'ambiente (misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica dei siti contaminati), i fattori interruttivi del nesso di cui all'art. 308, comma 4, siano esaustivi e dunque preclusivi della possibilità del legislatore nazionale di individuarne degli altri (es. eventi naturali), ovvero se si tratti di ipotesi esemplificative che non escludono la competenza degli Stati membri e della giurisprudenza di vagliare caso per caso altre eventuali ipotesi interruttive per l'applicazione delle misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica (così come sembrerebbe possibile alla luce del rinvio effettuato dalla Corte alla competenza degli Stati membri sulle modalità di accertamento del nesso).

Tali dubbi potrebbero essere dissipati attraverso l'esame della disciplina

positiva e del principio «dell'elevato livello di tutela»,<sup>214</sup> sancito in via generale dagli artt. 191 (*ex art.* 174, TCE), 193 (*ex art.* 176, TCE) e 114 del TFUE (*ex art.* 95, TCE)<sup>215</sup> (così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>216</sup>) e consacrato, in materia ambientale, dall'art. 16 della direttiva<sup>217</sup>, nonché alla luce della disciplina nazionale che regola l'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (l. 234/2012 e l. 246/2005)<sup>218</sup>.

L'art. 16 della direttiva (espressione, appunto, del c.d. principio di maggior tutela ambientale) prevede che «La presente direttiva non preclude agli Stati

---

<sup>214</sup>Sul principio dell'elevato livello di tutela si vedano, F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, cit., 136 ss.; S. NESPOR, A. L. DE CESARIS, *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, 62 ss.; M. P. CHITI, G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., 173; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, cit.; M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amm.*, 1-2, 2012.

<sup>215</sup>Per una maggiore chiarezza si riporta parte del testo degli artt. 191, 193 e 114 del TFUE dal quale può desumersi la base giuridica comunitaria per l'adozione di misure in materia ambientale.

Art. 191 TFUE, *ex art.* 174 TCE, «La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga»».

Art. 193 TFUE, *ex art.* 176 TCE, dispone che «I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con i trattati. Essi sono notificati alla Commissione».

Art. 114 TFUE, comma 3, *ex art.* 95 TCE, dispone che «La Commissione (...) in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici. Anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell'ambito delle rispettive competenze, cercheranno di conseguire tale obiettivo»; il comma 5, disciplina l'ipotesi in cui «uno Stato membro ritenga necessario introdurre disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico a detto Stato membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione», in quale deve notificare «le disposizioni previste alla Commissione precisando i motivi dell'introduzione delle stesse»; ai sensi del comma 7 «Quando uno Stato membro è autorizzato, a norma del paragrafo 6, a mantenere o a introdurre disposizioni nazionali che derogano a una misura di armonizzazione, la Commissione esamina immediatamente l'opportunità di proporre un adeguamento di detta misura».

<sup>216</sup>Corte di giustizia 14 luglio 1998, C-284/95, *Safety hi-tech*, in *Racc. I*, 2301, punto 49.

<sup>217</sup>Il riferimento è all'art. 16 della direttiva 35/2004/CE rubricato «Relazione con il diritto nazionale».

<sup>218</sup>Legge 24 dicembre 2012, n. 234, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *GU*, 4 gennaio, 2013, n. 3.

Sul c.d. principio del divieto di *gold planting* nel recepimento e nell'attuazione delle nuove direttive sugli appalti e concessioni e su i suoi effetti si v. P. MANTINI, *Nel cantiere dei nuovi appalti pubblici*, Milano, 2015, 49 e ss.

membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l'individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione previsti dalla presente direttiva e l'individuazione di altri soggetti responsabili (par. 1). La presente direttiva non preclude l'adozione da parte degli Stati membri di idonee misure, come il divieto di doppio recupero, quando un doppio recupero dei costi potrebbe verificarsi come conseguenza di un'azione concorrente da parte di un'autorità competente a norma della presente direttiva e di una persona la cui proprietà abbia subito un danno ambientale» (par. 2)<sup>219</sup>.

Sul piano nazionale, l'art. 32 della l. 234/2012 prevede che: «Salvi gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delegazione europea e in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare, i decreti legislativi di cui all'art. 31 sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali: (...) c) gli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, ai sensi dell'art. 14, commi 24 *bis*, 24 *ter* e 24 *quater*, della legge 28 novembre 2005, n. 246»;

L'art. 14, comma 24 *bis*, prevede che «Gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, salvo quanto previsto al comma 24 *quater*».

---

<sup>219</sup> Ciò significa che la direttiva non vieta in via generale agli Stati membri di introdurre regimi di responsabilità più severi al fine di raggiungere livelli di tutela ambientale più elevati rispetto agli *standard* minimi previsti a livello comunitario.

In dottrina, F. GALGANO, M. CURTI, *Il Trattato di Maastricht sull'unione Europea*, in *Riv. dir. eur.*, Roma, 1993, 168, ritengono che l'art. 95 TCE (ora art. 114 TFUE) consente l'adozione di disposizioni nazionali derogatorie meno restrittive o meno protettive, per esigenze non ambientali, a differenza dell'art. 176 (ora art. 193 TFUE) che invece consentirebbe solo un rafforzamento delle misure di tutela ambientale. Nello stesso senso anche P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, cit., 104 ss., secondo cui l'art. 114 del TFUE consente l'adozione anche di disposizioni nazionali derogatorie che possono risultare meno restrittive per esigenze non ambientali, mentre ai sensi dell'art. 193 del TFUE potrebbero introdursi unicamente disposizioni che rafforzano le misure di tutela dell'ambiente. Se tale considerazione è condivisa dalla dottrina maggioritaria, discusso è il profilo relazionale tra le suddette norme (v. note 52 e 53).

A sua volta il comma 24 *ter* dell'art. 14 della l. 246/2005<sup>220</sup> prevede che «Costituiscono livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie: a) l'introduzione o il mantenimento di requisiti, *standard*, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive; b) l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalle direttive, ove comporti maggiori oneri amministrativi per i destinatari; c) l'introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive».

Il comma 24 *quater* prevede che «L'amministrazione dà conto delle circostanze eccezionali, valutate nell'analisi d'impatto della regolamentazione, in relazione alle quali si rende necessario il superamento del livello minimo di regolazione comunitaria (...)».

La risposta ai quesiti sopra posti passa attraverso la preliminare soluzione dell'individuazione della natura del regime giuridico rappresentato dai fattori interruttivi. Così, ove la disciplina dei fattori venga intesa quale «regime più severo» (*rectius* superiore livello di regolazione) rispetto a quello delineato in ambito comunitario risulterebbe esclusa ogni ipotesi di estensione sia sotto il profilo soggettivo (come sopra delineato) che oggettivo. Nel caso opposto, invece, si dovrebbe pervenire alla loro ammissibilità.

Per stabilire ciò occorre comprendere in via preliminare cosa si intende per «regime più severo».

Innanzitutto il regime più severo consiste nell'introdurre nuove forme di responsabilità o nel prevedere regimi di responsabilità che conducono ad aumentare la platea dei soggetti responsabili o la tipologia di condotte sanzionabili.

Per comprendere se il fattore interruttivo rientri o meno nella nozione di regime più severo è necessario chiarire come esso opera. Come noto, l'interruzione del nesso causale si risolve nell'elisione del rapporto materiale

---

<sup>220</sup> Legge 28 novembre 2005, n. 246, *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*, in GU, 1 dicembre 2005, n. 280.

tra la condotta dell'agente e l'evento dannoso: verificandosi tale evenienza si esclude la responsabilità dell'agente.

Ed allora l'estensione ad altre fattispecie dei fattori interruttivi già disciplinati e l'introduzione di nuovi fattori non si risolve nella previsione di un regime di responsabilità più severo, bensì in una ipotesi di esclusione della responsabilità. Di qui l'ammissibilità della loro previsione.

Tale ultima considerazione si pone in linea con l'esigenza di porre un argine alla c.d. «logica incrementalista»<sup>221</sup> che si risolve, laddove non vengano pregiudicati *standard* di tutela comunitaria, in una «implicita autorizzazione» per il legislatore nazionale di escludere aree di illecito. Evenienza che si verifica, per l'appunto, quando vengono introdotti ulteriori fattori interruttivi del nesso causale e/o estesi quelli già previsti per le ipotesi sopra ricordate (per il responsabile dell'inquinamento in riferimento alle misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica; per il proprietario incolpevole in riferimento alle misure di prevenzione e al rimborso delle spese sostenute dall'autorità).

D'altronde, anche a voler considerare l'estensione e/o l'introduzione di fattori interruttivi come regime più severo, la soluzione raggiunta non muterebbe. Difatti l'art. 16 della direttiva consente al legislatore di introdurre regimi più severi il che si pone in linea con la stessa possibilità offerta dalla disciplina nazionale sul divieto di *gold plating*<sup>222</sup> che, come visto, prevede, tra l'altro, la clausola di salvaguardia nell'art. 32 della legge 234/2012 secondo cui sono «Salvi gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delegazione europea e in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare».

Tuttavia, le conseguenze derivanti, sul piano pratico ed operativo, dai due percorsi innanzi tracciati - che conducono all'ammissibilità dell'estensione e/o introduzione dei fattori - sono ben diverse tra loro. Difatti, nella prima ipotesi

---

<sup>221</sup> M. MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e sistema delle libertà economiche*, in *Riv.it. dir. pubbl. comm.*, 2009, 6, 1571 e ss.; F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, cit., 137.

<sup>222</sup> *Raccomandazione della Commissione sul recepimento direttive incidenti sul mercato interno SEC/2004/0918 def.*; Commissione COM (2010) 543 final, Bruxelles, 8 ottobre 2010. Si veda anche la Direttiva PCM 16 gennaio 2013, GURI, 12 aprile 2013, n. 86.

(esclusione della coincidenza tra fattori interruttivi e regime più severo) l'estensione e/o introduzione dei fattori potrebbe essere realizzata direttamente dalla giurisprudenza secondo i noti canoni ermeneutici senza mediazione da parte del legislatore. Nell'altra ipotesi (fattori interruttivi quale regime più severo), al contrario, il risultato sarebbe raggiungibile soltanto mediante *interpositio legislatoris*.

### **5. Nesso di causalità ignoto.**

Un altro aspetto che rimane ancora in ombra ricorre nell'ipotesi in cui non possa essere dimostrato un nesso causale tra il danno ambientale e l'attività dell'operatore: è il caso della presenza di quello che potrebbe definirsi "nesso di causalità ignoto".

Tale fattispecie può riguardare ogni ipotesi di danno ambientale non eziologicamente ricondotto all'attività di un soggetto, ivi comprese le ipotesi di inquinamento diffuso e di inquinamento storico<sup>223</sup>.

Proprio a tale tipologia di nesso - e quindi evenienza - sembra riferirsi la Corte di giustizia quando afferma che «allorché non può essere dimostrato alcun nesso causale tra il danno ambientale e l'attività dell'operatore, tale situazione rientra nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale, alle condizioni ricordate al punto 46 della presente sentenza» ossia «nel rispetto delle norme del Trattato e fatti salvi altri eventuali atti di diritto derivato» (punto 59 della decisione).

Laddove si consentisse al legislatore nazionale, nell'ambito dei (possibili) residui spazi di intervento, di introdurre misure più o meno restrittive rispetto agli *standard* di tutela comunitaria, si potrebbe correre il rischio di frustrare lo

---

<sup>223</sup> Come detto, infatti, ad avviso della Corte di giustizia, ai sensi degli artt. 4, par. 5, e 11, par. 2, della direttiva 2004/35/CE, in combinato disposto con il considerando 13, affinché il regime di responsabilità ambientale sia efficace «è necessario che sia accertato dall'autorità competente un nesso causale tra l'azione di uno o più operatori individuabili e il danno ambientale concreto e quantificabile» (punto 53 della decisione).

scopo del principio «chi inquina paga».

Occorre, pertanto, valutare attentamente la possibilità che il legislatore possa introdurre una disciplina che prescindendo *in toto* dalla sussistenza del nesso causale, prevedendo una responsabilità «da posizione», ovvero che sancisca l'inversione dell'onere della prova del nesso a carico del presunto responsabile, onere che altrimenti graverebbe - secondo i principi generali - a carico di chi afferma la responsabilità, con ovvie conseguenze processuali. Entrambe le fattispecie, infatti, realizzerebbero una disciplina più restrittiva (vuoi sotto il profilo sostanziale che processuale) nel giudizio di responsabilità.

Il quesito non può risolversi in senso negativo richiamando al riguardo il c.d. divieto di *gold plantig* dal momento che tale istituto presuppone una disciplina europea che il legislatore nazionale è chiamato a recepire, mentre nel caso in esame manca proprio il presupposto del *gold plantig* in quanto vi è un vuoto normativo comunitario da colmare.

La questione posta può essere lumeggiata tramite due distinti percorsi argomentativi che, pur muovendo da presupposti diversi, giungono alle medesime conclusioni.

a) La possibilità di introdurre un regime di responsabilità, pur in presenza del nesso di causalità ignoto, andrebbe vagliata alla luce dell'art. 16, par. 1, della direttiva, ai sensi del quale non è precluso agli Stati membri «mantenere o adottare disposizioni più severe (...) compresa l'individuazione di altri soggetti responsabili»: c.d. principio di maggior tutela ambientale.

In dottrina è tuttora aperto il dibattito avente ad oggetto le condizioni entro cui gli Stati membri possono incrementare gli *standard* di tutela previsti a livello comunitario prevedendo deroghe alla normativa ambientale europea e quindi al modo in cui il principio debba essere concretamente attuato all'interno degli ordinamenti nazionali.

Ad una tesi favorevole alla declinazione del principio di maggior tutela nel senso di ritenere che il mantenimento o la previsione di provvedimenti per una protezione maggiore rispetto a quella garantita a livello comunitario siano comunque subordinati al rigoroso rispetto delle regole procedurali e sostanziali

che sono previste negli ambiti di materia oggetto di intervento (come avviene, ad esempio, ove si impatta in materia di concorrenza)<sup>224</sup>, si contrappone un'altra tesi secondo cui gli Stati membri possono assumere scelte più protettive con il solo limite della compatibilità con i principi posti al riguardo dal Trattato<sup>225</sup>.

Da tempo la dottrina avverte che il principio dell'elevato livello di protezione ambientale, che legittimerebbe ulteriori misure impositive, deve essere "maneggiato" con molta cautela.

Si è infatti evidenziato come il principio da «punto di attestamento comune ed uniforme» delle legislazioni nazionali sia finito per diventare mera «base di partenza»<sup>226</sup> dalla quale lo Stato membro potrebbe discostarsi laddove adotti discipline diverse nell'ambito della stessa materia volte ad introdurre *standard*

---

<sup>224</sup>Il dibattito dottrinale ruota intorno alle modalità, ai vincoli e ai contenuti delle misure nazionali derogatorie delle norme comunitarie che si occupano delle misure di protezione dell'ambiente (artt. 191 e 193 del TFUE). In particolare, l'art. 193 del TFUE consente agli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione maggiore dell'ambiente purché compatibili con il Trattato. Invece, ai sensi degli artt. 114 e 115 del TFUE, la potestà degli Stati membri di derogare alle norme comunitarie di armonizzazione delle legislazioni nazionali è subordinata a specifiche regole procedurali e determinati presupposti di fatto. Pertanto, una parte della dottrina accedendo ad una ricostruzione sistematica tra i due gruppi di disposizioni ritiene che i rigorosi requisiti sostanziali e procedurali previsti dagli artt. 114 e 115 del TFUE per l'esercizio del potere nazionale di deroga delle misure di armonizzazione comunitaria debbano essere rispettati anche nel caso di deroga per l'introduzione di misure ambientali più protettive adottate ai sensi dell'art. 193 del TFUE. In questo senso l'art. 114 del TFUE è inteso quale «criterio sistematico ineludibile» a cui le disposizioni nazionali derogatorie per una protezione maggiore dell'ambiente devono conformarsi ogni qual volta emerge un profilo economico o di mercato delle misure adottate, non essendo sufficiente la mera compatibilità al Trattato. Peraltro, secondo questa dottrina, la tesi «olistica» - contrapposta alla tesi contraria definita «monistica» - avrebbe il pregio di porrebbe al riparo la normativa comunitaria di armonizzazione dal pericolo che la norma ambientale nazionale derogatoria si traduca in uno strumento di discriminazione arbitraria o ostacolo al funzionamento del mercato europeo. Così, P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, cit., 104 ss.

<sup>225</sup>Un'altra parte della dottrina riconduce alla diversa base giuridica dei due gruppi di norme diverse condizioni di esercizio del potere di deroga da parte dello Stato membro. Così, per le norme di tutela ambientale adottate al fine di uniformare il mercato europeo, ai sensi degli artt. 114 e 115 del TFUE, lo Stato membro può introdurre misure più restrittive derogando alla normativa comunitaria solo se sussistono le stringenti condizioni sostanziali e procedurali previste dall'art. 114 del TFUE. Invece, nel caso in cui lo Stato intenda derogare la misura ambientale adottata ai sensi dell'art. 193 del TFUE, è sufficiente che la disposizione di maggiore tutela ambientale non violi le norme del Trattato. Così, M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 67.

<sup>226</sup>P. DELL'ANNO, *Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, *Foro amm.* - TAR, 2002, 1431 ss.

più restrittivi. Il che porta con sé il rischio che la disciplina comunitaria, nata per promuovere l'allineamento delle legislazioni nazionali, se non la loro unificazione (ad. es. mediante regolamenti, direttive *self-executing* e decisioni-quadro), conduca verso la progressiva differenziazione negli Stati membri, negando il principio primigenio<sup>227</sup>.

Inoltre, il principio di maggior tutela andrebbe coniugato con l'altro fondamentale principio di tutela ambientale: il principio c.d. di «non arretramento» il quale, come sottolineato dalla dottrina, «vincolerebbe i decisori pubblici, ove non riescano a migliorare la prestazione ambientale, quanto meno a non attenuare il livello di tutela già conseguito»<sup>228</sup>. Tanto al fine di evitare che la concreta attuazione del principio di maggior tutela finisca col tradire la sua stessa essenza.

I due principi potrebbero essere coniugati nel senso di ritenere che il principio di maggior tutela reca in *nuce* come limite oggettivo intrinseco il rispetto del principio di «non arretramento». Detto in altri termini, laddove è consentito derogare in senso più restrittivo i livelli di tutela europei ciò comunque non potrà risolversi nell'introdurre disposizioni nazionali che isolatamente considerate o nel loro complesso si sostanziano in un *vulnus* rispetto agli *standard* di tutela minimi previsti dal legislatore comunitario.

A ciò si aggiunga che, in ogni caso, il principio di maggior tutela dovrebbe essere bilanciato con altri principi fondamentali<sup>229</sup>, tra cui la tutela delle libertà economiche del Trattato (art. 191 TFUE)<sup>230</sup>, e che l'adozione delle misure più restrittive sarebbe pur sempre soggetta al vaglio dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza<sup>231</sup>.

---

<sup>227</sup> P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, cit.

<sup>228</sup> F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, cit., 136; M. PRIEUR, *Le Code de l'environnement*, in *L'actualité juridique*, in *Droit administratif*, 2000.

<sup>229</sup> M. MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e sistema delle libertà economiche*, cit., 1571 ss.

<sup>230</sup> P. DELL'ANNO, *Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di riavvicinamento alle legislazioni nazionali*, cit.

<sup>231</sup> A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998; D. U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998; G. MORBIDELLI, *Il principio di ragionevolezza nel procedimento amministrativo*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, vol. III, Padova, 1998, 95.

Pertanto, pur considerando l'introduzione di misure sganciate dal regime di responsabilità nel senso di una protezione maggiore rispetto agli *standard* ambientali, il rischio è che ciò si possa risolvere in una surrettizia legittimazione di prestazioni imposte alla stregua di una responsabilità da «posizione» a scapito del proprietario incolpevole<sup>232</sup>.

Se la tutela dell'ambiente si realizza in primo luogo con la prevenzione delle alterazioni ambientali, l'imposizione di misure svincolate da un giudizio di responsabilità disincentiva gli operatori a investire per migliorare i propri *standard* ambientali e per ridurre l'inquinamento. Il che sembrerebbe stridere con la tutela di altri beni giuridici di rango primario e, in particolare, con la libertà di circolazione<sup>233</sup> e di stabilimento.

b) La Corte ha precisato che gli spazi di intervento per il legislatore nazionale devono essere colmati pur sempre «nel rispetto delle norme del Trattato e fatti salvi altri eventuali atti di diritto derivato» (punto 59 della decisione).

Ebbene un simile intervento legislativo dovrebbe scongiurarsi sia perché, come detto, il nostro sistema di responsabilità civile rifiuta, in via generale, forme di responsabilità da «posizione» sia perché, la previsione di una responsabilità scissa dal nesso di causalità troverebbe un limite nelle libertà fondamentali dell'Unione (libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali), e nei principi a tutela delle attività economiche (principi di tutela della concorrenza e non discriminazione). Pertanto, potrebbe semmai ravvisarsi come residuale spazio di intervento da parte del legislatore nazionale la previsione di forme di indennizzo da attività lecita o di compensazione piuttosto che di risarcimento del danno.

---

<sup>232</sup> Da ultimo si veda Tar Sardegna, sez. I, 21 gennaio 2015, n. 198, in *Foro amm.*, 2015, 39, e Tar Lazio, sez. I, 12 febbraio, 2015, n. 2509, in *Foro it.*, 2015, I, 63, dove si evidenzia come le misure di messa in sicurezza e di bonifica comportano oltre che una notevole complessità tecnica anche un ingente aggravio economico.

<sup>233</sup> *Ex multis*, Corte di giustizia, sentenza 14 ottobre 2004, causa C-143/03, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), secondo cui «sebbene una misura non abbia l'obiettivo di regolare gli scambi di merci tra gli Stati membri, ciò che è determinante è il suo effetto, attuale o potenziale, sul commercio intracomunitario».

Inoltre, ove si ammettesse una disciplina che prescindendo dalla sussistenza del nesso causale, la legislazione nazionale si porrebbe in diretto contrasto con i principi del diritto europeo che, laddove vengono in rilievo preminenti interessi comunitari, sanciscono la tipizzazione dell'illecito prevedendo criteri e presupposti di responsabilità specifici e caratterizzanti che, in quanto tali, devono essere rispettati e applicati nei singoli ordinamenti nazionali.

Così nella materia degli appalti, dove preminente risulta essere la tutela della concorrenza, si è inteso tipizzare la fattispecie dell'“illecito” sancendo l'irrelevanza dell'elemento soggettivo ai fini del giudizio di responsabilità<sup>234</sup>.

Né, invero, al fine di giustificare un intervento “più rigorista” potrebbe essere utile richiamare quanto è accaduto in sede di recepimento della

---

<sup>234</sup>Il modello di responsabilità della pubblica amministrazione in materia di appalti pubblici è stato da ultimo delineato nella sentenza della Corte di giustizia, 30 settembre 2010, *Stadt Graz*, C-314/09, in *Foro it.*, 2012, IV, 195. In particolare, si legge nella sentenza: «la direttiva 89/665 deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, la quale subordini il diritto ad ottenere un risarcimento a motivo di una violazione della disciplina sugli appalti pubblici da parte di un'amministrazione aggiudicatrice al carattere colpevole di tale violazione, anche nel caso in cui l'applicazione della normativa in questione sia incentrata su una presunzione di colpevolezza in capo all'amministrazione suddetta, nonché sull'impossibilità per quest'ultima di far valere la mancanza di proprie capacità individuali e, dunque, un difetto di imputabilità soggettiva della violazione lamentata».

L'orientamento prevalente del giudice amministrativo, che ha recepito la pronuncia della Corte di giustizia, è nel senso di riconoscere che, nella materia degli appalti pubblici, la responsabilità della p.a. (di natura extracontrattuale *ex art.* 2043 c.c.) è caratterizzata dall'assenza dell'elemento soggettivo (c.d. responsabilità oggettiva). In quest'ottica ai fini del risarcimento del danno è sufficiente la prova dell'illegittimità del provvedimento amministrativo e della spettanza del bene della vita (ad es. la prova del rapporto di causalità tra l'illegittimità del provvedimento e la perdita dell'aggiudicazione o della *chance* di conseguirla) e/o del comportamento scorretto tenuto nel corso della procedura ad evidenza pubblica. Tra le tante, v. Consiglio di Stato, sez. V, 8 aprile 2014, n. 1672, in *Foro amm.*, 2014, 1473.

Al di fuori del campo degli appalti pubblici, la responsabilità dell'amministrazione ritorna ad essere subordinata all'esistenza dell'elemento soggettivo. Tuttavia l'onere della prova di tale elemento che, in virtù dei principi generali sull'onere della prova (art. 2697 c.c.), è a carico del danneggiato viene sostanzialmente alleggerito dalla giurisprudenza poiché una volta accertata l'illegittimità dell'azione amministrativa si afferma che spetta all'amministrazione dimostrare l'assenza di colpa attraverso la deduzione di circostanze integranti gli estremi del c.d. errore scusabile. In particolare, l'illegittimità del provvedimento amministrativo, ai sensi degli artt. 2727 e 2729, comma 1, c.c., costituisce una presunzione semplice in ordine alla sussistenza della colpa in capo all'amministrazione. Di conseguenza l'individuazione e la prova dell'elemento soggettivo avviene tramite parametri di natura oggettiva, parametri che coincidono sostanzialmente con i criteri individuati dalla giurisprudenza comunitaria per l'affermazione della responsabilità dello Stato per violazione (grave e manifesta) del diritto comunitario. Tra le tante, v. Consiglio di Stato, Sezione IV, 16 aprile 2015, n. 1953, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

disciplina sull'*in house providing*<sup>235</sup>. Il legislatore, nel recepire nel nostro ordinamento l'istituto dell'*in house*, aveva previsto condizioni di disciplina più restrittive rispetto a quelle consentite dal diritto comunitario. Ciò era stato possibile poiché la disciplina comunitaria consentiva (e non imponeva) agli Stati membri - diversamente da quanto accade nell'ambito della responsabilità dell'ambiente - di prevedere l'affidamento *in house*; sicché la disciplina più restrittiva (*illo tempore*) introdotta nel nostro ordinamento non si poneva in contrasto con quella comunitaria<sup>236</sup>.

Inoltre, diversa è la *ratio* dell'*in house* rispetto a quella della responsabilità ambientale. Mentre l'istituto dell'*in house* concerne un modulo organizzatorio dell'azione amministrativa - espressione del principio di libertà di autoproduzione dell'amministrazione - la responsabilità ambientale è un istituto posto a tutela di un bene-valore generale appartenente alla collettività indistinta.

Né, del resto, con riferimento all'*in house* si è mai dubitato che il legislatore non potesse derogare a uno dei presupposti comunitariamente individuati (controllo analogo e attività prevalente).

---

<sup>235</sup>F. FRACCHIA, *Ordinamento comunitario, mercato e contratti della pubblica amministrazione*, Napoli, 2010, 67, evidenzia - con specifico riferimento all'istituto dell'*in house providing* - come «il legislatore italiano, in molte occasioni (...) si rivela più “comunitarista” dell'ordinamento comunitario medesimo». Richiamando il pensiero dell'A., si potrebbe osare un parallelismo tra le esigenze poste alla base della disciplina nazionale sulla tutela della concorrenza e quelle alla base della tutela dell'ambiente. Così, come in origine la previsione ad opera del legislatore di limiti più stringenti all'istituto dell'*in house* sarebbe stata ispirata, oltre che da ragioni di tutela della concorrenza, da esigenze di buon uso delle risorse pubbliche, allo stesso modo in materia ambientale una disciplina che prescinderebbe *in toto* dalla sussistenza del nesso (a favore della c.d. responsabilità da «posizione») sarebbe ispirata non solo da ragioni di tutela dell'ambiente ma anche da esigenze di natura economica, ossia evitare che le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica gravino in capo all'autorità pubblica, quindi alla collettività, e ricadano invece sul proprietario incolpevole.

<sup>236</sup>Corte. Cost., 17 novembre 2010, n. 325, in *Giust. cost.*, 2010, 4501, con nota di A. LUCARELLI, *La Corte costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali: linee fondative per un diritto pubblico europeo dell'economia*, e di P. SABBIONI, *La Corte equipara SPL di rilevanza economica e SIEG, ma ammette soltanto tutele più rigorose della concorrenza*; in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 484 ss., con nota di L. CUOCOLO, *La Corte costituzionale “salva” la disciplina statale sui servizi pubblici locali*.

## 6. Conclusioni.

Alla luce di quanto affermato, sembra che, da un lato, i legislatori nazionale e comunitario consacrino l'importanza della tutela dell'ambiente e, dall'altro lato, consolidino gli schemi tipici della responsabilità. I principi affermati sono destinati a superare i confini della specifica fattispecie in relazione ai quali sono stati sanciti.

La giurisprudenza ha comunque fissato dei punti fermi in materia di responsabilità ambientale che rappresentano *standard* minimi di tutela al di sotto dei quali non è più possibile andare e costituiscono al contempo elementi caratterizzanti l'illecito ambientale nell'ambito del processo di tipizzazione della fattispecie che si è innanzi delineato.

Alla luce delle considerazioni esposte, il prisma della disciplina ambientale deve ricomporsi nella sintesi tra il principio di non arretramento della tutela dell'ambiente e la salvaguardia delle libertà economiche.

È dunque il principio di non arretramento che costituisce il minimo comune denominatore delle legislazioni nazionali per il tramite del quale la coerenza della normativa ambientale comunitaria può essere posta al riparo da decisioni strategiche e opportunistiche dei singoli decisori pubblici.

In questo solco la tutela piena ed effettiva del valore ambiente può essere traguadata solo nell'ambito di un sistema di responsabilità che non prescinda dall'accertamento del nesso di causalità.



### **Riflessioni di sintesi**

Sebbene l'ordine degli argomenti toccato dall'analisi sui rimedi al danno ambientale e sui criteri di imputazione della responsabilità possa essere foriera di ulteriori sviluppi, per gli scopi che ci siamo prefissi con il presente lavoro l'indagine fin qui svolta può essere sufficiente e ci può consentire di trarre alcune osservazioni conclusive.

L'esigenza di definire l'ambiente come oggetto giuridico unitario, lungi dall'assolvere un mero scopo classificatorio, nasce dalla necessità di individuare un insieme di interessi ambientali alla luce dei quali calibrare l'intervento pubblico a tutela dell'ambiente.

Lo sforzo di concepire l'ambiente come un sistema integrato riverbera la sua rilevanza anche nel contesto della definizione degli illeciti concepiti come alterazione degli equilibri di diverse componenti ambientali - suolo, sottosuolo, acque, specie, fauna, habitat, collettività – ciascuna singolarmente suscettibile di riparazione ma che rilevano come parti di una unità.

In questo senso l'omogeneità della tutela delle singole componenti è assicurata dalle comuni regole del risarcimento del danno e dal criterio di imputazione della responsabilità ambientale, ossia il nesso causale.

E' il nesso causale che connota la fisionomia del sistema di tutela ambientale come criterio di imputazione e di allocazione del costo dei danni ambientali. Questo angolo di visuale consente di analizzare i principi fondamentali del TFUE e della legislazione nazionale e di coglierne il senso alla stregua del criterio di imputazione causale.

L'istituto in questione permette di proporre una chiave nuova e ulteriore rispetto alla quale valutare l'unitarietà del sistema ambientale. Tuttavia, le disposizioni normative che vi fanno riferimento lasciano in ombra alcuni aspetti dirimenti per la comprensione delle concrete modalità operative dei rimedi precauzionali e riparatori degli illeciti ecologici.

In primo luogo, è emerso come, nonostante il nesso causale sia una costante del sistema di tutele della risorsa ambientale, la giurisprudenza

richiede un grado di certezza differente a seconda che venga in rilievo rispetto a misure preventive ovvero riparatorie del pregiudizio ambientale.

Dimostrando che il danno ambientale sia stato causato da un terzo o sia verificato nonostante l'adozione di misure preventive idonee a scongiurare il rischio della sua verifica, l'operatore economico non è tenuto a sostenere il costo delle misure di riparazione. Questo dato conferma la funzione anche sul piano economico del nesso causale che funge da stimolo per l'adozione di idonee misure di prevenzione che in ogni caso consentono di andare esente da responsabilità.

Nelle fattispecie di inquinamento diffuso manca invece in radice la possibilità che operi il nesso causale in quanto difetta uno degli estremi della catena eziologica, ossia la condotta attiva o omissiva generatrice del danno. Proprio con riferimento alle ipotesi di inquinamento diffuso è emersa una discrasia tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale. Infatti, il diritto comunitario, così come interpretato dalla Corte di giustizia, non richiede l'accertamento del nesso causale per le fattispecie di inquinamento diffuso, demandando alla legislazione nazionale l'individuazione delle forme di tutela più idonee per tale stessa fattispecie; mentre il legislatore nazionale, richiedendo anche per le ipotesi di inquinamento diffuso l'accertamento del nesso causale pregiudica in concreto, nel caso in cui non si riesca a dimostrare, la possibilità di trasferire i costi dei danni a singoli operatori economici.

Il nesso causale invece dovrebbe essere valorizzato come presupposto tipico ed omogeneo dell'illecito ambientale oggetto di un trattamento unitario negli ordinamenti degli stati membri sia sotto il profilo sostanziale che probatorio. Ciò in considerazione della rilevanza del valore ambientale che dovrebbe avere una medesima tutela e precludere l'adozione di regimi differenziati degli specifici elementi della fattispecie di illecito ambientale.

Se la giurisprudenza comunitaria propone dunque una sorta di responsabilità ambientale "tipizzata", rimane il dubbio in ordine agli spazi autonomi del legislatore nazionale rispetto ai profili causali non definiti a livello comunitario e, in particolare, con riferimento all'accertamento del nesso

causale, all'individuazione di fattori interruttivi ulteriori rispetto a quelli previsti a livello comunitario e agli *standard* di tutela nelle ipotesi di inquinamento diffuso o storico.

In merito al primo aspetto, facendo coerente applicazione degli approdi della giurisprudenza nazionale in ordine all'accertamento del nesso causale nella responsabilità extracontrattuale nell'ambito dell'illecito ambientale, si è pervenuti alla seguente considerazione: il nesso casuale può essere provato anche quando sussistono obblighi giuridici di protezione, di custodia e di tutela a carico del danneggiante o quando questi sia titolare di una posizione giuridica di garanzia ed abbia omesso di predisporre le misure cui era tenuto per prevenire e/o evitare il danno. L'accertamento *a contrario* del nesso causale comporta un evidente alleggerimento dell'onere della prova per il danneggiato e quindi per la collettività con il vantaggio di poter comunque trasferire il costo dei danni in capo al titolare della posizione di garanzia.

Con riferimento all'individuazione di fattori interruttivi ulteriori la soluzione proposta trae fondamento dal principio dell'elevato livello di tutela in materia ambientale e dalla disciplina nazionale sul divieto di *gold plating*, che precludono al legislatore nazionale di introdurre «regimi più severi» rispetto a quelli delineati a livello comunitario. Poiché i fattori interruttivi elidono la catena causale tra condotta ed evento, essi escludono la responsabilità ambientale – facendo venir meno uno degli elementi essenziali ossia la causalità materiale - senza che ciò si risolva nella previsione di un regime più severo: da qui l'ammissibilità dell'estensione e/o introduzione dei fattori interruttivi del nesso causale sia in via interpretativa che in via legislativa.

Dato che il degrado ambientale ha per oggetto frequentemente fenomeni di illecito diffusi o storici, non riconducibili alla condotta di individuati o individuabili operatori economici, si è indagata la possibile configurazione di un modello di responsabilità per danno all'ambiente che prescindendo *in toto* dal nesso causale ovvero che comporti un'inversione dell'onere probatorio del nesso a carico del presunto responsabile.

Depone in senso contrario all'alternativa prospettata un duplice ordine di considerazioni. In primo luogo, il principio di non arretramento, inteso come limite intrinseco del principio di maggior tutela ambientale, non consente di introdurre disposizioni nazionali che si sostanziano in un vuoto di tutela rispetto agli *standard* minimi previsti dalla disciplina comunitaria. In secondo luogo, una responsabilità che esclude il nesso causale dai suoi elementi essenziali confliggerebbe in ogni caso con i principi a tutela delle attività economiche, svilendo così il principio «chi inquina paga».

Su queste basi, la scelta di addossare i costi dei danni ambientali a coloro che professionalmente esercitano attività potenzialmente dannose può significare introdurre forme di indennizzo da attività lecite o di compensazione piuttosto che di risarcimento del danno.

D'altra parte, ogni scelta legislativa è il risultato della ponderazione tra la tutela dell'ambiente come bene della collettività e le libertà individuali: nel dosare tra i molteplici aspetti che vengono in rilievo nella tutela ambientale le soluzioni andrebbero ricercate nell'integrazione di strumenti diversi e flessibili che sono espressione di una politica responsabile dell'ambiente.

## BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Diritto amministrativo e ambiente. Materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra Scienze, Istituzioni e Diritto*, in A. MASSERA (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli, 2011;
- AA. VV., *Diritto dell'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), Giappichelli, Torino, 2011;
- ABBAMONTE A., *Il diritto all'ambiente salubre: tecniche di tutela*, in *Giustizia civile*, 1980, 479;
- ABBAMONTE A., *Il diritto all'ambiente salubre*, in *Il Consiglio di Stato*, 1987, II, 1297;
- ALLENNA M. - FRACCHIA F., *Globalization, environment and sustainable development, in global, European and Italian perspectives*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 2011, 3-4, 781 ss.;
- ALLENNA M., *Art. 6 Cedu, Procedimento e processo amministrativo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012;
- ALMERIGHI M., ALPA G., *Diritto e ambiente. Materiali di dottrina e giurisprudenza*, Cedam, Padova, 1984;
- ALPA G., *Diritto di proprietà e diritto alla salute in una recente pronuncia della Cassazione*, in *Politica del diritto*, 1979, 375;
- AMADEO S., *Art. 174 CE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattato dell'Unione europea e della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 2004;
- AMIRANTE D., *Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato, in Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, in AMIRANTE D. (a cura di), Giuffrè, Milano, 2000;
- AMIRANTE D., *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Cedam, Padova, 2006;
- ANTOLISEI F., *Il rapporto di causalità nel diritto penale*, Giappichelli, Torino, 1960;
- ANTONIOLI M.L., *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, 1, 51;

ACQUARONE G., *L'accertamento del danno ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, in FERRARA R., SANDULLI A. M. (a cura di), vol. II, Giuffrè, Milano, 2014;

AZZARITI G., *Il valore della Carta dei diritti fondamentali nella prospettiva della costruzione europea: dall'Europa dei mercati all'Europa dei diritti*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Giuffrè, Milano, 2003;

BARBATO D., *La tutela risarcitoria del danno ambientale*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2009, 1412;

BERTOLINI P., *Il principio "chi inquina paga" e la responsabilità per danno ambientale nella sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 2010 – procedimento C-378/08*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, 6, 1607;

BEVILACQUA D., *I limiti della scienza e le virtù della discrezionalità: il principio di precauzione nel diritto globale*, in DELLA CANANEA G. (a cura di), *I principi dell'azione amministrativa nello spazio giuridico globale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2007;

BLASI E., PERNICE N., SERVILLO A. C., *Il difficile risanamento della Rada di Augusta*, 2009;

BIGLIAZZI GERI L., *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, *Trattato di diritto civile*, in CICU A., MESSINEO F. (diretto da), Giuffrè, Milano, 1984;

BROCCA M., *Nulla osta paesistico e sindacato statale: non c'è spazio per un controllo di merito?*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2002, 2, 431;

BOCCHINI S., *La Corte dei conti e il risarcimento del danno ambientale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2015, 1, 287;

BOTTO A., *Brevi note in tema di tutela del diritto all'ambiente salubre*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1989, 800;

CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007;

CAPECCHI M., *Il nesso di causalità. Dalla condicio sine qua non alla responsabilità proporzionale*, Cedam, Padova, 2012;

CARAVITA B., *Profili costituzionali della tutela ambientale in Italia*, in *Politica*

*del diritto*, 1989, 577;

CARAVITA B., *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2001;

CARPENTIERI P., *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, 363;

CARTEI G.F., *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli, Torino, 1955;

CARTEI G.F., *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, 3, 703;

CASINI L., *La valorizzazione del paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, 2, 385;

CHITI M.P., *Ambiente e "Costituzione" europea: alcuni nodi problematici*, Relazione al Convegno "Ambiente e diritto" Università di Firenze, 11 giugno 1998, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6, 1998, 1417;

CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Bari, 2008;

CANNADA BARTOLI E., *Interesse (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXII, 19-20;

CAPACCIOLI E., DAL PIAZ F., *Ambiente, (tutela dell')*, voce del *Novissimo Digesto Italiano, Appendice*, vol. I, Giappichelli, Torino, 1980;

CAROTA L., *Dai beni pubblici ai beni comuni*, in *Contratto e impresa*, 2016, 1, 105;

CARRERA C., *Chi inquina deve pagare?*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, 4, 442;

CASSESE S., *La nuova disciplina sulla protezione dall'esposizione a campi elettromagnetici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, 4, 329;

CASTRONOVO A., *La nuova responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2006;

CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000;

CECCHETTI M., *Il principio costituzionale di unitarietà dell'ambiente*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Olschki, Firenze, 1999;

CELOTTO A., *Il codice che non c'è: il diritto ambientale tra codificazione e semplificazione*, in *giustiziaamministrativa.it*, 2009, 4;

CERBO P., *I "nuovi" principi del codice dell'ambiente*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, 533;

CERULLI IRELLI V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova, 1983, 169;

CHIEFFI L., *Biotechnologie e tutela del valore ambientale*, Giappichelli, Torino, 2003;

CHITI M. P., GRECO G., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giappichelli, Torino, 2007;

CHITI M. P., *La tutela giurisdizionale*, in CHITI M. P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2013, 380;

CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto pubblico*, 2007, 219;

G. COCCO, *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, Relazione al Convegno su *Ambiente e diritto*, Firenze, 11-12 giugno 1998, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1, 1999, 1;

G. COCCO, *La legislazione in materia di ambiente è una svolta?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2002, 419;

COCCO G., MARZANATI A., PUPILELLA R., *Ambiente. Il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in G. GRECO e M.P. CHITI (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte speciale, I*, Giuffrè, Milano, 2007;

COGNETTI S., *Quantità e qualità della partecipazione: tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Giuffrè, Milano, 2000;

COGNETTI S., *Principi di proporzionalità. Profili di teoria generale e analisi sistematica*, Giappichelli, Torino, 2011;

COMPORITI G.D., *Il danno ambientale e l'operazione rimediabile*, in *Diritto amministrativo*, 2013, 1-2, 117;

COMPORITI G.D., *Azione di annullamento e dintorni nell'ottica della soggettività delle forme di tutela*, in *Giurisprudenza italiana*, 2015, 7, 1692;

- COMPORI M., *Profili generali di responsabilità, ripristino dello stato dei luoghi e liquidazione dei danni ambientali*, in CESARO E. (a cura di), *Danno ambientale e tutela giuridica*, Cedam, Padova, 1987;
- CORTESE F., *La partecipazione procedimentale e la legittimazione processuale in materia ambientale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 5, 498;
- CORTESE F., *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 11, 1170;
- CORDINI G., *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009, 5, 611;
- CUOCOLO L., *La Corte costituzionale "salva" la disciplina statale sui servizi pubblici locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 484 ss.
- D'AMELIO P., voce *Ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia Treccani*, vol. II, *Ist. Enc. It.*, Roma, 1988;
- D'ANGIULLI S., *La responsabilità civile nella bonifica dei siti contaminati: responsabilità per danno o per rischio ambientale?*, in F. GIAMPIETRO (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati: i nodi interpretativi*, Giuffrè, Milano, 2001;
- DEGRASSI L., *L'idea di paesaggio tra natura e cultura. Il rapporto con le aree protette*, in G. COCCO, L. DEGRASSI, A. MARZANATI, cur., *Aree protette*, Atti del Convegno, Grado, 16 ottobre 2010, Giuffrè, Milano, 114 e ss.;
- DE LEONARDIS F., *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Giuffrè, Milano, 2005;
- DELFINO B., *Una nuova nozione di sicurezza nel diritto pubblico: riflessioni, rapporti con i principi di prevenzione e di precauzione e sua forza espansiva*, in *Foro amministrativo*, 2008, 11, 3183;
- DELL'ANNO P., *Manuale di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2000;
- DELL'ANNO P., *Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Foro amministrativo Tar*, 4, 2002, 1431;
- DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 2003;

DELL'ANNO P., *Principi del diritto dell'ambiente europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2004;

DELL'ANNO P., *Elementi di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 2008;

DELL'ANNO P., PICOZZA E., *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Cedam, Padova, 2012;

DE LUCA A., *L'evoluzione del principio «chi inquina paga» nel diritto dell'Unione Europea: questioni in attesa di soluzione uniforme in vista del Libro bianco della Commissione*, in *Contratti e Impresa Europa*, 2000, 287;

DE SADELEER N., *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution: essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, 1999;

DI MAJO A., *La tutela civile dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2003;

DI PLINIO G., FIMIANI P., *Principi di diritto ambientale*, Giuffrè, Milano, 2002;

FABBRINI TOMBARI G., *Note in tema di presunzioni legali*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1991, 917;

FALCONE M., *Principi ambientali di diritto comunitario*, in *Codice dell'ambiente e normativa collegata*, in A. BUONFRATE (a cura di), Giappichelli, Torino, 2008;

FALOMO L.M., *L'incidenza del Trattato di Maastricht sul diritto comunitario ambientale*, in *Rivista di diritto europeo*, 1992, 587;

FELIZIANI C., *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte Edu in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico e comunitario*, 2012, 6, 1003;

FERRARA A., *La "materia ambiente" nel testo di riforma del Titolo V*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001;

FONDERICO F., *La giurisprudenza delle Corti di Giustizia in materia di ambiente*, in S. CASSESE (a cura), *Diritto comunitario ambientale*, Giuffrè, Milano, 1995;

FONDERICO F., *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, II, Giuffrè, Milano, 2000, 1527;

FONDERICO F., *La "codificazione" del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, 3, 613;

FORSTER C.E., *Science and the Precautionary Principle in International Courts and Tribunals: Expert Evidence, Burden of Proof and Finality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013;

FRACCHIA F., *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il Diritto dell'economia*, 2, 2002;

FRACCHIA F., *Governo del territorio e ambiente*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *Il Governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2003;

FRACCHIA F., *Sviluppo dell'ambiente e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2010;

FRACCHIA F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010;

FRACCHIA F., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA - F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012;

FRACCHIA F., *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti e istituti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013;

FRANCARIO L., *Danni ambientali e tutela civile*, Jovene, Napoli, 1990;

FUNAIOLI C., *Oneri reali e obbligazioni propter rem: a proposito della distinzione fra diritto di credito e diritti reali*, in *Giustizia civile*, 1953, 173;

GALETTA D.U., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1998;

GALGANO F., CURTI M., *Il Trattato di Maastricht sull'unione Europea*, in *Rivista di diritto europeo*, Roma, 1993;

GALLO A., *La responsabilità amministrativa contabile e la giurisdizione*, in AA. VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2015;

GERI V., *Il rapporto di causalità nel diritto civile*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1983, 108;

GIAMPIETRO F., *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1980;

GIAMPIETRO F. (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della Direttiva 2004/35/CE*, Giuffrè, Milano, 2006;

GIAMPIETRO F., *I principi ambientali del D.lgs. n. 152/2006: dal T.U. al Codice dell'ambiente ovvero le prediche inutili?*, in *Ambiente e sviluppo*, 2008, 505 ss.;

GIAMPIETRO F., *La responsabilità per danno all'ambiente, dal T.U. ambientale all'art. 5 bis della legge 166/2009*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, 2, 191;

GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, 23;

GIANNINI M. S., *Sull'art. 9 Cost. (la promozione culturale)*, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, Giuffrè, Milano, 1991, II, 433;

GIULIANI A., *Il concetto di prova. Contributo alla logica giuridica*, Giuffrè, Milano, 1971;

GIULIETTI W., *Danno ambientale e azione amministrativa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012;

GOISIS F., *La natura dell'ordine di bonifica e ripristino ambientale ex art. 17 D.lgs. 22 del 1997: la sua retroattività e la posizione del proprietario non responsabile della contaminazione*, in *Foro amministrativo*, 2004, 567;

GOISIS F., *Caratteri e rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nell'ordinamento nazionale*, in *Foro amministrativo - CDS*, 2009, 2711;

GOISIS F., *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 1, 101;

GRACI I., *Lo statuto giuridico dei "nuovi beni" immateriali: fra proprietà privata e beni comuni. Riflessioni sui recenti interventi giurisprudenziali e normativi*, in *Rassegna di diritto civile*, 2015, 2, 434;

GRASSI S., *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano, 1996, II, 907;

GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2012;

GRASSO A., MARZANATI A., RUSSO A., *Ambiente, articolazioni di settore e normativa di riferimento*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte speciale*, in CHITI M.P., GRECO G. (diretto da), Giuffrè, Milano, 2007;

GRASSO G., *La tutela dell'ambiente si smaterializza e le regioni recuperano una competenza (apparentemente) perduta. Osservazioni a prima lettura di Corte costituzionale 10-26 luglio 2002, n. 407*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it);

GRASSO G., *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del Diritto*, 2003, 581;

GRECO N., *La costituzione dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1996;

GRECO T., GRECO M., *La storia immutata delle valli da pesca dalla Serenissima ad oggi*, in *Corriere giuridico*, 2011, 6, 807;

GRECO T., GRECO M., *Valli da pesca, demanialità marittima ed espérance legittime del privato nella giurisprudenza CEDU*, in *Danno e responsabilità*, 2015, 2, 129;

HART H.L.A.- HONORÉ A.M., *Causation in the Law*, Oxford, 1962;

HEYVAERT V., *Facing The Consequences of the Precautionary Principle in European Community Law*, in *European Law Review*, 2006, 185;

KRAMER L., *Observations sur le droit communautaire de l'environnement*, in *Actualite juridique Droit administratif*, 1994, 618;

KRAEMER L., *EC Treaty and Environmental Law*, Londra, 1995;

KRAMER L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffè, Milano, 2002, 87;

KRAMER L., *Directive 2004/35/EC on environmental liability*, in *ELM*, 2004, 5;

KRAMER L., *EU environmental law*, Sweet & Maxwell, Londra, 2011;

LOMBARDI R., *Il problema dell'individuazione dei soggetti coinvolti nell'attività di bonifica dei siti contaminati*, in VIPIANA PERPETUA P.M., (a cura

di), *La bonifica dei siti inquinati: aspetti problematici*, Cedam, Padova, 2002, 111;

LOMBARDO M., *Il principio “chi inquina paga” e la responsabilità ambientale da inquinamento diffuso nel diritto dell’Unione europea*, in *Diritto dell’unione europea*, 2011, 3, 719;

LUCARELLI A. *La Corte costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali: linee fondative per un diritto pubblico europeo dell’economia*, in *Giustizia costituzionale*, 2010, 4501;

MADDALENA P., *Danno pubblico ambientale*, Maggioli, Rimini, 1990;

MADDALENA P., *Ambiente. Un bene da costituzionalizzare*, in *Democrazia e diritto*, 1994, 337;

MAMMONE G., *Salute, territorio, ambiente*, Cedam, Padova, 1985;

MANTINI P., *Associazioni ambientaliste e interessi diffusi nel procedimento amministrativo: contributo allo studio della disciplina legale del procedimento amministrativo*, Cedam, Padova, 1990;

MANTINI P., *I beni e le attività culturali*, in CATELANI A., CATTANEO S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, vol. XXXIII, Cedam, Padova, 2002;

MANTINI P., *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2006, 207;

MANTINI P., *Nel cantiere dei nuovi appalti pubblici*, Giuffrè, Milano, 2015, 49;

MARELLA M.R., (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte, Verona, 2012;

MARINI L., *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario. Disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Cedam, Padova, 2004;

MAROCCO T., *Il principio di precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri Stati membri della Comunità europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, 1233;

MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990;

MARZO G., *Diritto alla tutela dell’ambiente*, in *Giustizia civile*, 1989, II, 245;

MASSERA A., *Diritto amministrativo e ambiente. Materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra scienza, istituzioni e diritto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011;

MATTEI U., *Tutela inibitoria e tutela risarcitoria, Contributo alla teoria dei diritti sui beni*, Giuffrè, Milano, 1987, 91;

MAUGERI M.R., *Violazione delle norme contro l'inquinamento ambientale e tutela inibitoria*, Giuffrè, Milano, 1997;

MAZZAMUTO M., *Diritto dell'ambiente e delle libertà economiche*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6, 2009, 6, 1571;

MELI M., *Il principio "chi inquina paga" nel codice dell'ambiente*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, in NICOTRA I. e SALANITRO U. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2010;

MERUSI F., GIOMI V. (a cura di), *Principio di precauzione e impianti petroliferi costieri*, Giappichelli, Torino, 2011;

MERUSI F., *Sub. Art. 9, Principi fondamentali (Art. 1-12)*, in *Commentario alla Costituzione*, in G. BRANCA (fondato da), Zanichelli Editore, Bologna, 1975;

MERUSI F., *Dal fatto incerto alla precauzione: la legge sull'elettrosmog*, in *Foro amministrativo*, 2001, 221;

MONATERI P. G., *Manuale della responsabilità civile*, Torino, 2001;

MONTANARO R., *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, in VIPIANA M.P. (a cura di), *Il diritto dell'ambiente salubre*, Cedam, Padova, 2005;

MORBIDELLI G., *Il danno ambientale nell'art. 18 L. n. 349/1986. Considerazioni introduttive*, in *Rivista critica di diritto privato*, 1987, 616;

MORBIDELLI G., *Il principio di ragionevolezza nel procedimento amministrativo*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, vol. III, Cedam, Padova, 1998;

NATALE A., *Le politiche ambientali europee e la tutela risarcitoria (anche erariale) del bene ambiente, La Corte dei Corte tra tradizione e novità*, in D. CROCCO (a cura di), Jovene, Napoli, 2014;

NERVI A., *Beni comuni, ambiente e funzione del contratto*, in *Rassegna di diritto civile*, 2016, 2, 418.

NESPOR S., DE CESARIS A. L., *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2009;

NESPOR S., *I contratti ambientali: una rassegna critica*, in *Diritto pubblico comunitario e europeo*, 2003, 962;

NIVARRA L., *Quattro usi di "beni comuni" per una buona discussione*, in *Rivista critica di diritto privato*, 2016, 1, 43;

NUNZIATA M., *I principi europei di precauzione, prevenzione e "chi inquina paga"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 6, 656;

OCCHIENA M., *Alle regioni quel che è dello Stato: il federalismo nella tutela del paesaggio*, in *Urbanistica e appalti*, 2002, 433;

PALOMBINO F.M., *Il significato del principio «chi inquina paga» nel diritto internazionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2003, 871;

PATTI S., *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giurisprudenza italiana*, 1980,V, 859;

PATTI S., *Le prova, Parte generale*, in IUDICA G., ZATTI P. (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2010;

PELLECCHIA E., *Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune*, in *Foro italiano*, 2012, I, 573;

PERFETTI L.R., *Premessa alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009, 10;

PERICU G., *Ambiente, (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, vol. I, Torino, 1987;

PIGA F., *Diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi diffusi e tutela giurisdizionale*, in *Giustizia civile*, 1980, 703;

PITEA, *L'interpretazione evolutiva del diritto al rispetto della vita privata e familiare in materia di libertà sessuale e di tutela dell'ambiente*, in AA. VV., *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Giuffrè, Milano, 2006;

POSTIGLIONE A., *Localizzazione delle centrali nucleari e tutela della salute e dell'ambiente*, in *Giustizia civile*, 1979, 768;

- PREDIERI A., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969, 55;
- PREDIERI A., *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981;
- PREDIERI A., *Aspetti della legislazione vigente in materia di gestione del territorio e delle risorse e prospettive di riforma*, Regione Toscana, Firenze, 1975, I, 55;
- PIZZORUSSO A., *Lezioni di diritto costituzionale*, in *Foro italiano*, 1978, 187;
- POMINI E., *L'onere reale nella bonifica dei siti contaminati*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010, 5, 1015;
- POZZO B. (a cura di), *La responsabilità ambientale. La nuova Direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, Giuffrè, Milano, 2005;
- POZZO B., *Il danno ambientale*, Giuffrè, Milano, 1988;
- PRATI L., *Responsabilità per danno all'ambiente e bonifica dei siti contaminati*, Giuffrè, Milano, 2011;
- QUADRI E., *La giurisprudenza sugli obblighi di bonifica e di ripristino ambientale tra diritto interno ed europeo*, in *Nuovo diritto amministrativo*, 2015, 2, 124;
- REALMONTE F., *Il problema del rapporto di causalità nel risarcimento del danno*, Giuffrè, Milano, 1967;
- RECCHIA G., *Osservazioni sui valori costituzionali della tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di P. Virga*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1994;
- RENNA M., *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, 649;
- RENNA M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto amministrativo*, 2012, 1-2, 62 ss.;
- RODOTÀ S., *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in MANZELLA A. MELOGRANI P. - PACIOTTI O. - RODOTÀ S. (a cura di), *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001;

RODOTÀ S., *Il problema della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 1964;

ROMANO A., *La situazione legittimante al processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1989, 511;

ROMANO S., *Doveri. Obblighi*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1953, rist. 1983;

ROSSI G., *Funzioni e procedimenti*, in *Diritto dell'ambiente*, G. ROSSI (a cura di), Giappichelli, Torino, 2011;

SABBIONI P., *La Corte equipara SPL di rilevanza economica e SIEG, ma ammette soltanto tutele più rigorose della concorrenza*, in *Giustizia costituzionale*, 2010, 4501 ss.;

SAGGIO A., *Le basi giuridiche della politica ambientale nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo*, in *Rivista di diritto europeo*, 1987, 39;

SALANITRO U., *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *La responsabilità civile*, 2006, 681, e in *Studi per Giovanni Nicosia*, vol. VII, Giuffrè, Milano, 2007, 169;

SALANITRO U., *Il risarcimento del danno all'ambiente: un confronto tra vecchia e nuova disciplina*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2008, 939;

SALANITRO U., *Il danno ambientale*, Aracne, Roma, 2009;

SALANITRO U., *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 103;

SALVI C., *La Cassazione, il diritto all'ambiente e la supplenza dei giudici*, in *Democrazia e Diritto*, 1980, 140;

SALVI C., *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, in *Giurisprudenza italiana*, 1980, V, 868;

SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1967, 69;

SANDULLI A.M., *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998;

SANTINI M.C., *Riflessioni sulla tutela del paesaggio tra esigenze unitarie ed autonomie locali*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1991, 433;

SCOCA F.G., *Sulle implicazioni di carattere sostanziale dell'interesse legittimo*, in Studi in onore di M. S. GIANNINI, vol. III, Giuffrè, Milano, 1988, 667;

SCOCA F.G., *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quaderni regionali*, 1989, 533;

SCOCA F.G., *Osservazioni sugli strumenti giuridici di tutela dell'ambiente*, in *Diritto delle società*, 1994, 399;

SCOCA F.G., *Fondamento storico ed ordinamento generale della giurisdizione della in materia di responsabilità amministrativa*, in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio della riforma)*, Atti del cinquantunesimo Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Milano, 2006, 1;

SCOCA F.G., *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, relazione al Convegno su "Il contributo del diritto amministrativo in 150 anni di Unità d'Italia", Napoli, 6 dicembre 2011, in *Diritto amministrativo*, 2012, 1-2, 21 ss. ;

SCOCA F.G., *Il principio della domanda nel processo amministrativo*, in *Corriere giuridico*, 2015, 12, 1596;

SCOGNAMIGLIO C., *Danno ambientale e funzione della responsabilità civile*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2013, 4, 1063;

SCOTT J., *The Precautionary Principle Before the European Courts*, in MACRORY R. (a cura di), *Principles of European Environmental Law*, Groningen, Europa, 2004;

SETTIS S., *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Einaudi, Torino, 2012;

SILVESTRI M., *Il principio della domanda nel processo amministrativo. L'Adunanza plenaria n. 4 del 2015*, in *Foro amministrativo*, 2015, 2206.

SMETS H., *Le principe polle-payeur, un principe économique erigé en principe de droit de l'environnement?*, in *Rev. gen. droit int. public.*, 1993, 339;

SPAGNA MUSSO E., *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Morano, Napoli, 1961;

SPANTIGATI F., *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto*

*dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, 228;

STELLA F., *Leggi scientifiche e spiegazione causale*, Milano, Giuffrè, 1975;

TADDEI G., *Responsabilità, nesso causale e giusto procedimento*, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, 439;

TADDEI G., *Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5 bis del D.L. n. 135/2009*, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, 122;

TRAVAGLINO G., *La questione dei nessi di causa*, Giuffrè, Milano, 2012;

TRIMARCHI P., *Rischio e responsabilità oggettiva*, Giuffrè, Milano, 1961;

TRIMARCHI P., *Causalità e danno*, Giuffrè, Milano, 1967;

TRIMARCHI F., *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, 6, 1673;

VACCA M., *La politica comunitaria dell'ambiente e la sua attuazione negli Stati Membri*, Giuffrè, Milano, 1992;

VANDEKERCKHOVE K., *The Polluter Pays Principle in the European Community*, in *Yearbook of European Law*, 1993, 201;

VETTORI A., *Un nuovo programma generale di azione dell'Unione in materia ambientale fino al 2020*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2, 2014, 283;

VISENTINI G., *Il divieto di immissioni e il diritto alla salute nella giurisprudenza odierna e nei rapporti con le recenti leggi ecologiche*, in *Rivista di diritto civile*, 1980, 4, II, 249;

VIVIANI C., *Le basi giuridiche degli atti normativi comunitari in materia ambientale*, in *Foro amministrativo*, 1994, 1038;

VIVIANI C., *Il danno ambientale*, Cedam, Padova, 2000;

VOLPE C., *Giudice amministrativo e codice dell'ambiente. Il danno ambientale nel riparto di giurisdizione*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);

ZANOVELLO F., *"Diritto" di occupare e facoltà di escludere. Il rinnovato dibattito sulla "funzione sociale" della proprietà tra movimenti sociali e diritto europeo*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2016, 4, 621;

ZANUTTIGH L., *Giudice ordinario e diritto all'ambiente: un passo avanti della Cassazione*, in *Rivista di diritto processuale*, 1980, 342.